

LES
MÉTHODES D'ÉVALUATION BUDGÉTAIRE
EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

« Qu'est-ce qu'une règle en matière de finances ?
C'est un procédé par lequel on peut arriver à la
vérité. Si vous trouvez que le procédé que vous
avez employé pendant des années, après vous
avoir donné la vérité pendant ces années, ne vous
la donne plus, pourquoi y seriez-vous attachés ?

LÉON SAY : *Discours prononcé à la Chambre
des Députés, séance du 27 juillet 1882.*

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 3 juin 1938 à 14 h.

PAR

C. PANOUILLOT DE VESLY

Diplômé de l'École des Sciences Politiques
Lauréat de la Faculté de Droit de Rennes

Président : M. ALLIX, professeur.

Suffragants { *MM. MESTRE, professeur.*
JOSEPH BARTHÉLEMY professeur.

PARIS
LIBRAIRIE TECHNIQUE ET ÉCONOMIQUE
3, RUE SOUFFLOT

—
1938

LES MÉTHODES D'ÉVALUATION BUDGÉTAIRE
EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

LES

MÉTHODES D'ÉVALUATION BUDGÉTAIRE

EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

« Qu'est-ce qu'une règle en matière de finances ?
C'est un procédé par lequel on peut arriver à la
vérité. Si vous trouvez que le procédé que vous
avez employé pendant des années, après vous
avoir donné la vérité pendant ces années, ne vous
la donne plus, pourquoi y seriez-vous attachés ?

LÉON SAY : *Discours prononcé à la Chambre
des Députés, séance du 27 juillet 1882.*

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 3 juin 1938 à 14 h.

PAR

C. PANOUILLOT DE VESLY

Diplômé de l'École des Sciences Politiques
Lauréat de la Faculté de Droit de Rennes

Président : M. ALLIX, professeur.

Suffragants } *MM. MESTRE, professeur.*
JOSEPH BARTHÉLEMY professeur.

PARIS

LIBRAIRIE TECHNIQUE ET ÉCONOMIQUE

3, RUE SOUFFLOT

—
1938



LES MÉTHODES
D'ÉVALUATION BUDGÉTAIRE
EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

INTRODUCTION

La gestion chaque jour plus délicate des intérêts des individus et des nations exige chez les dirigeants une compétence et une ténacité singulièrement étendues. Parmi les nombreuses qualités dont ils doivent faire preuve, il en est cependant une qui semble la condition première de toute réussite : c'est la prévoyance. Sans doute l'histoire montre-t-elle combien les circonstances bouleversent souvent les prévisions les plus raisonnables et les programmes les mieux élaborés. Il n'en reste pas moins vrai que la prévision prudente de l'avenir doit être la préoccupation dominante des gouvernants car elle est le seul moyen humainement possible de garder le contrôle des événements et de limiter la part du hasard dans le déroulement des faits.

Cette vérité a été rapidement reconnue. Les ministres les plus clairvoyants de l'Ancien Régime s'attachèrent avec des moyens limités, à dresser des « Etats de Prévoyance ¹ ».

1. *Sur les prévisions budgétaires dans l'Ancien Régime et sous la Révolution, voir JÈZE, Cours de Science des Finances et*

À l'heure actuelle, l'établissement du budget est la manifestation la plus éclatante de ce souci de prévoyance dans la conduite des affaires publiques.

Mais cette préoccupation si salutaire, dont la nécessité est universellement admise, se heurte dans la pratique à des difficultés certaines.

Toujours malaisé par suite de la nature même des choses, l'établissement des prévisions est rendu plus délicat encore par l'esprit politique des régimes démocratiques.

Dans ces conditions, le problème de la prévoyance gouvernementale envisagé sous l'angle de la gestion des finances publiques présente un aspect technique et un aspect politique.

Il s'agit tout d'abord de prévoir avec le maximum d'exactitude quelle sera l'évolution des finances publiques pendant la période à venir ou, plus simplement, quel sera le montant des dépenses à effectuer et des recettes à réaliser au cours du prochain exercice financier. L'activité des préparateurs du budget semble se limiter ici à un but très modeste. Nulle question de principe n'est en jeu, nulle décision n'est prise sur l'op-

de législation financière française et DUBOIS. Evaluation des dépenses et des recettes dans le budget de l'Etat.

Malgré les efforts de certains Contrôleurs des Finances au xvii^e et au xviii^e siècles, aucun résultat efficace ne fut atteint.

Certains facteurs étaient cependant susceptibles de faciliter l'établissement des prévisions en matière de recettes ; le montant des impôts directs, exploités en régie était fixé annuellement ; celui des impôts indirects, affermés, était par là même immédiatement connu ; les revenus domaniaux enfin étaient facilement estimables. Mais les lacunes des « états au vrai », résultant d'une comptabilité incomplète et obscure par suite de l'enchevêtrement des exercices, privaient les « états de prévision » de toute base sûre.

portunité de tel ou tel acte gouvernemental. Il s'agit uniquement d'en chiffrer en quelque sorte les conséquences, d'établir ce que coûtera et ce que rapportera le fonctionnement des services publics pendant la période considérée. Cependant, malgré son objectif très limité, ce travail se heurte à des difficultés qui nécessitent, pour arriver à des résultats acceptables, une très grande application. Nul domaine n'est en effet plus incertain que celui des prévisions financières.

L'extension du rôle de l'Etat, son intervention croissante dans l'Economie, l'importance des budgets modernes, la sensibilité des systèmes fiscaux qui est la rançon de leur rendement, ont pour effet de faire dépendre étroitement la situation des finances publiques des conditions économiques générales. La multiplicité des facteurs dont il est nécessaire de chiffrer l'incidence, la rapidité et la profondeur des variations de la conjoncture posent aux préparateurs du budget des problèmes dont il serait téméraire d'attendre une solution parfaite.

La complexité des évaluations budgétaires explique le caractère technique de cette partie de la préparation du budget. Il en résulte que, seuls, des spécialistes sont susceptibles d'aboutir à un résultat convenable. Ils doivent pouvoir faire appel à toutes les sources de renseignements nécessaires, utiliser tous les éléments d'information fournis par les services administratifs et être familiarisés avec l'observation de la conjoncture, l'établissement et le maniement des indices susceptibles de traduire l'évolution future de la situation économique et financière du pays.

Il n'est en effet pas suffisant de posséder un grand nombre de renseignements : il faut savoir les utiliser,

et il est nécessaire dans ce but d'élaborer des méthodes susceptibles de conduire à la vérité. Ces méthodes d'évaluation budgétaire apparaissent ici sous forme de procédés de calcul, utiles parce que exacts et utilisables parce que simples.

Elles ont cependant un autre but qu'il est facile de déceler en étudiant l'aspect politique du problème des prévisions budgétaires. Les données techniques de ce problème assignent nécessairement au Pouvoir Exécutif la mission d'établir les prévisions. Mais si, sous les régimes autoritaires, la prépondérance du Gouvernement constitue l'essence même de la constitution politique et rend indésirable tout contrôle susceptible d'en affaiblir l'autorité, la Constitution des pays démocratiques repose sur l'équilibre et la séparation des Pouvoirs. La liberté est recherchée en imposant des limites à l'activité respective de l'Exécutif et du Législatif. Tout acte entraînant des conséquences durables pour la vie de la Nation doit être l'œuvre commune de ces deux pouvoirs.

Or, l'établissement des évaluations budgétaires est un de ces actes à répercussions lointaines et graves. Les dangers des plus ou moins-values, résultant d'erreurs dans les évaluations, seront exposés en détail au cours de cette étude, mais il est facile d'en apercevoir dès le seuil les conséquences toujours fâcheuses et parfois néfastes pour les finances publiques. C'est, au cas de plus-value, un effort fiscal abusif demandé au pays, un entraînement à la dépense et à des dégrèvements définitifs dus à une euphorie souvent passagère et même artificielle ; au cas de moins-value, une charge nouvelle pour la Trésorerie, l'accroissement vraisemblable d'une dette publique déjà lourde et toutes les suites menaçantes qu'il comporte.

Or, il est non seulement impossible d'éliminer tout risque d'erreur dans les calculs dont nous avons essayé de montrer la complexité, mais il est, par cela même, extrêmement facile d'y introduire des inexactitudes volontaires. Cette facilité même de modifier arbitrairement les prévisions rend plus redoutables encore les tentations auxquelles est exposé le Gouvernement.

Si la prévoyance est une vertu nécessaire, elle est par contre bien peu séduisante, et singulièrement en matière de finances publiques dont les difficultés de gestion sont extrêmement fréquentes, il faut toujours un courage certain pour voir clair et dire vrai. Or, ce courage, il est aisément compréhensible que bien des gouvernements ne l'aient pas, préférant des illusions passagères mais flatteuses à la satisfaction de dire toute la vérité, quoi qu'en pense l'opinion publique. Cette tendance est favorisée en France par les errements en usage dans la pratique budgétaire dont les deux principaux sont : l'importance, excessive sans doute, attachée à l'équilibre du budget annuel et le discrédit où était tombée, jusqu'à ces dernières années, la loi des Comptes. Il est évident qu'un Ministre des Finances sera d'autant plus porté à solliciter les chiffres pour ramener les dépenses au niveau des recettes qu'il sera mieux assuré de l'absence de toute sanction par suite du retard apporté dans la production de la loi de règlement et du peu d'attention consacrée à son examen par un Parlement qui s'intéresse beaucoup plus à ce qui va se faire qu'à ce qui s'est fait.

Un contrôle des évaluations est donc nécessaire. Ce contrôle peut s'exercer par un examen direct des prévisions du projet de budget. C'est indiscutablement le

mode le plus efficace mais, s'il est indispensable, il doit être long pour être complet et il risque fort de substituer l'arbitraire d'une assemblée à celui du Gouvernement. Aussi, chaque fois qu'il est possible, est-il préférable de recourir à un procédé plus formel peut-être mais plus simple, qui est l'obligation pour le Gouvernement d'adopter une méthode d'évaluation budgétaire dont l'automatisme constitue une garantie contre l'arbitraire. Ainsi le simple emploi de la méthode donne aux évaluations une assurance de régularité et permet de conclure, sinon à leur exactitude, du moins à leur sincérité.

Ce souci d'éliminer toute interprétation abusive de l'évolution future des finances publiques, cette méfiance, il faut bien le dire, à l'égard du pouvoir exécutif sont parfois même incompatibles avec la recherche intégrale de l'exactitude.

Les méthodes d'évaluation budgétaire présentent ainsi un caractère composite. On risquerait fort de ne pas saisir leur esprit ni leur possibilité d'application si on ne les considérait que comme une simple technique financière, en négligeant l'aspect politique du problème des évaluations.

C'est à la lumière de ces deux considérations, en faisant la plus large place au côté technique, mais sans perdre de vue le côté politique, qui bien souvent donne l'explication définitive, que nous avons entrepris l'étude de ces méthodes.

Désireux d'en donner un aperçu complet, nous avons fait précéder l'analyse des méthodes d'évaluation des recettes qui est incontestablement le cœur du sujet, d'une rapide description de ce qui se fait en matière de dépenses.

Si l'intérêt pratique est aussi considérable dans les deux cas, c'est autour des méthodes de prévision des recettes que s'agitent les principales questions théoriques.

Nous tenons enfin, au seuil de cette étude, à exprimer notre respectueuse reconnaissance à M. le Doyen Allix pour les bienveillants conseils qu'il nous a toujours dispensés et qui ont été le meilleur des guides dans nos travaux.

Nous voulons également remercier les Services de l'Institut de Droit Comparé et plus particulièrement M. l'Inspecteur Général des Finances de Peyster et le Professeur Michelson qui ont facilité nos recherches sur les Finances étrangères, ainsi que M. Pierre Allix et M. Leca, Inspecteurs des Finances, dont les indications nous ont été précieuses.

PREMIÈRE PARTIE

ÉVALUATION DES DÉPENSES ¹

CHAPITRE PREMIER

LES DONNÉES DU PROBLÈME

L'aspect politique que revêt la discussion du budget dans les Etats modernes à régime parlementaire ne doit pas faire oublier le caractère d'acte financier qui est le propre de la loi de finances. Défini par le décret du 31 mai 1862 comme un acte de prévision et d'autorisation des dépenses, le budget peut, selon le régime des Etats, perdre plus ou moins son caractère d'acte d'autorisation, mais il reste toujours dans son essence même un acte de prévision. Il apparaît ainsi que l'objet même de ce devis d'administration, de ce plan financier, est la prévision de la nature et du montant des dépenses à effectuer au cours de la période à venir.

Prévision de la *nature* de la dépense : car il s'agit

1. L'expression « évaluation des dépenses », dont l'heureuse symétrie avec celle de « l'évaluation des recettes » explique l'usage, ne correspond pas aussi rigoureusement que celle-ci à la réalité.

Nous analysons plus loin la nature et la portée différente de l'évaluation dans les deux cas. Signalons simplement ici qu'il serait plus exact de parler de « détermination du montant des crédits proposés » ou de « fixation administrative des demandes de crédit ».

pour le gouvernement — compte tenu des obligations qu'imposent la solidarité des gouvernements successifs et l'identité constante de l'Etat¹ — de mettre en action le programme gouvernemental en passant de la théorie à l'application et par suite de déterminer la liste des dépenses à effectuer, puisqu'aussi bien, selon la formule connue : « Gouverner, c'est dépenser ».

Mais également prévision du *montant* des dépenses, nécessité surtout par cette particularité du budget de l'Etat en vertu de laquelle les dépenses commandent les recettes, du moins théoriquement. C'est en partant du montant global des dépenses qu'on s'efforcera de déterminer l'effort fiscal ou la politique de crédit public qui permettra d'obtenir les revenus destinés à les couvrir. D'autre part, des prévisions particulières sont nécessaires pour chaque dépense car, dans un certain nombre de cas, on veut limiter à un taux précis l'action de l'Etat, son activité dépensière. Il faut observer enfin que la spécialité des prévisions pour chaque dépense est la conséquence en France de la spécialité du vote des crédits par le Parlement.

Les remarques précédentes conduisent à cette conclusion, que l'évaluation des dépenses doit être l'œuvre du Gouvernement.

Des raisons d'ordre pratique et d'ordre politique lui assignent ce rôle qu'il a toujours exercé.

Politiquement, le caractère de programme d'action gouvernementale, qui est celui du budget, est renforcé

1. Dépenses résultant d'engagements antérieurs comme celle de la dette ou des traitements de fonctionnaires et plus généralement celles que l'on a coutume de désigner sous le nom de dépenses obligatoires.

par la responsabilité de la marche des Services Publics qu'assume le Gouvernement. Si la préparation du budget n'était pas son œuvre, son exécution défectueuse ne pourrait lui être imputée.

Pratiquement, le pouvoir exécutif est le mieux placé pour réunir les renseignements et procéder aux investigations qui serviront de base à l'établissement du budget des dépenses. Il connaît mieux les besoins des services qu'il a mission de faire fonctionner et il est très bien placé pour déterminer les dépenses nécessaires et celles qui sont urgentes ainsi que pour en évaluer le montant.

Historiquement enfin, les Assemblées concentrèrent surtout leur activité sur la question des recettes ; les états de prévoyance furent toujours l'œuvre des agents du pouvoir royal et dans la mesure où les données incomplètes et obscures des comptes et les dépenses extraordinaires, résultant des actes arbitraires du Roi, le permettaient, ils contribuèrent à mettre un peu d'ordre dans la gestion financière.

Chargé de la délicate mission d'évaluer correctement les dépenses, quels procédés utilisera le Gouvernement ?

Quel sera, par ailleurs, le rôle du Parlement ?

Il nous a paru logique de faire précéder l'étude des méthodes en usage en France et dans les principaux pays étrangers, d'un examen objectif des données du problème qui permettra de faire apparaître que, si les caractéristiques des dépenses et les variations de la conjoncture nécessitent une évaluation directe des besoins à satisfaire, l'importance des évaluations et les dangers résultant de la nature des crédits légitiment un contrôle du Parlement.

§ 1. — LES CARACTÉRISTIQUES DES DÉPENSES
ET LES VARIATIONS DE LA CONJONCTURE NÉCESSITENT
L'ÉVALUATION DIRECTE

L'étude des diverses catégories de dépenses au point de vue de leur facilité d'évaluation permettra de mettre en valeur les difficultés du but à atteindre et d'examiner s'il est possible d'utiliser des procédés mécaniques d'évaluation.

Elle sera conduite en prenant pour guide la classification des dépenses de l'état A du budget français, modifiée en 1938 dans un souci d'ordre et de clarté.

L'une des masses de dépenses les plus importantes, et en voie de constante progression, est celle occasionnée par le service de la dette publique. Il s'agit là de dépenses à caractère obligatoire, puisqu'à base contractuelle, dont l'exécution s'impose au Gouvernement.

La dette publique proprement dite peut être divisée en dette perpétuelle, amortissable, à moyen et à court terme, extérieure d'une part, en dette flottante d'autre part. Pour la première catégorie, l'évaluation semble relativement aisée ou tout au moins facilement contrôlable par le Parlement : le service de la dette déjà existante peut être estimé exactement puisqu'il s'agit de prestations dont le montant nominal est fixe et dont le tableau est dressé avec soin. D'autre part la dépense occasionnée par de nouveaux emprunts à lancer au cours de l'exercice présente déjà plus d'incertitude quant à son évaluation, car le taux ne pourra être définitivement fixé qu'au moment de l'émission¹ ; les frais sont

1. Il arrive également que, pendant des périodes critiques, au cours d'une guerre par exemple, l'Etat recoure à un emprunt

eux-mêmes variables. Il ne semble pas néanmoins qu'il puisse y avoir là des possibilités d'erreur considérables.

La dette extérieure, qui dépend des mouvements du change, apporte au contraire de sérieux éléments d'incertitude, de même que la dette flottante.

Celle-ci est en effet essentiellement variable, à la fois dans son montant et dans son taux. Si l'on en était resté à la conception originelle de la dette flottante, destinée à remédier au manque de concordance entre les dépenses et les recouvrements des recettes, il aurait été possible d'entrevoir une évaluation plus ou moins mathématique, basée sur le montant des impôts et les statistiques des recouvrements mensuels des impôts directs (du moins pour les bons du Trésor).

En fait le seul élément de certitude réside dans la fixation annuelle par le Parlement du plafond de l'émission autorisée des bons du Trésor.

De plus à ce montant, par définition variable, correspond un taux d'intérêt également incertain. Celui-ci dépend des dispositions du marché et par suite des multiples facteurs qui influencent ce dernier.

En résumé les dépenses de la dette qui apparaissent à première vue comme facilement estimables et susceptibles mêmes parfois d'évaluation mathématique sont en réalité incertaines et même l'évaluation directe y est délicate.

La dette viagère par contre présente certains caractères favorables à l'exactitude des évaluations. Composée des pensions civiles et militaires et des pensions de guerre dont la liste des bénéficiaires peut être déter-

à montant illimité : la dépense qui en résultera est alors aussi incertaine que la recette qu'il produira.

minée avec une certaine exactitude par des études statistiques, elle semble présenter un terrain favorable pour l'application de procédés mécaniques.

Certaines restrictions, cependant, doivent être apportées à cette constatation. Tout d'abord, les mesures nouvelles sont ici, comme partout ailleurs, extrêmement délicates à chiffrer correctement ; les erreurs commises en France à l'occasion du vote de la retraite du combattant en sont une preuve incontestable.

D'autre part, s'il est possible de fixer les crédits pour le service des pensions existantes au début de l'exercice, toute prévision est vaine pour ceux nécessaires à la liquidation des pensions accordées en cours d'année, puisqu'une partie d'entre elles dépend de la libre décision des intéressés.

Ceci explique qu'en France on ait renoncé à établir pour cette catégorie de dépenses toute évaluation, en prévoyant simplement un crédit d'engagement en supplément du crédit demandé, dont le montant sera déterminé après la clôture de l'exercice. Par contre, le système de la caisse des Pensions de Guerre, destinée à mieux ventiler sur les budgets successifs les dépenses y afférentes et alimentée par une annuité moyenne versée par le budget, apporte un élément fixe dans l'évaluation des dépenses puisque cette annuité fixée définitivement est par définition invariable ¹.

La dette viagère qui participe aux caractères des

1. Si ce système donne une certitude absolue pour le budget général, on ne peut en dire autant quand on considère les dépenses publiques *lato sensu* puisqu'il est prévu dans le fonctionnement de la caisse des Pensions des opérations de crédit dont les dépenses sont variables.

dépenses du personnel présente donc en fait la même facilité relative d'évaluation que ces dernières. Avant d'examiner celles-ci, notons, en ce qui concerne les Pouvoirs Publics, une possibilité presque complète d'estimation exacte par suite de la stabilité par nature très grande du régime constitutionnel.

Quant aux dépenses du personnel proprement dites, comprises dans les services généraux des ministères et dans les frais de régie et de perception des impôts, elles sont l'expression financière d'une organisation administrative sinon stable du moins fixée par les lois et règlements en vigueur au moment de la préparation du budget ; par suite tous les cadres et les traitements étant nettement déterminés, cette fixité laisse entrevoir la possibilité d'utilisation de méthodes précises pour l'évaluation des demandes de crédits.

Les catégories de dépenses qui viennent d'être analysées ont toutes un caractère plus ou moins permanent et si elles sont susceptibles de variations d'une année à l'autre, l'influence de la conjoncture n'y étant pas négligeable¹, elles ont par leur nature même une certaine continuité qui fournit une base suffisamment sûre pour permettre une évaluation satisfaisante.

Il en est de même pour les frais de perception des impôts et les remboursements, restitutions et non-valeurs.

Les premières de ces dépenses présentent une certaine régularité qui provient tout d'abord de la stabilité de l'organisation fiscale et sont dans un rapport plus

1. Ainsi en 1938 prévision d'un relèvement des traitements des fonctionnaires pour les adapter aux nouvelles conditions économiques, montant à plus de un milliard.

ou moins étroit avec le rendement des impôts, ce qui est également le cas des secondes que la loi des grands nombres permettrait de prévoir pour un montant à peu près égal tous les ans.

Pour les dépenses de matériel et de travaux, l'indétermination est infiniment plus grande. Non seulement le montant de ces dépenses varie d'un exercice à l'autre, mais encore leur nature. Il peut être en effet nécessaire de procéder à un moment donné à des dépenses qui, à d'autres moments, ne présentent pas la même nécessité ni surtout la même importance.

La situation politique internationale, la menace de complications extérieures exigent parfois des sacrifices dont l'urgence ne saurait être contestée. Le fait que les dépenses motivées par le souci d'assurer la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat peuvent être engagées sans autorisation parlementaire préalable est la meilleure preuve du caractère imprévisible de ces mesures.

Dans le domaine de la politique intérieure également, l'arrivée au pouvoir de partis à programmes différents se traduit le plus souvent par des dépenses économiques et sociales nouvelles. Cette impossibilité d'utiliser les résultats des années antérieures pour l'évaluation de ces crédits est encore plus regrettable quand le projet de dépenses nouvelles se présente sous la forme de loi de programme.

La faculté d'engager la totalité des dépenses sans nouvelle autorisation parlementaire constitue, l'expérience le prouve, un risque très grave pour l'équilibre budgétaire. Il arrive souvent en effet que ces dépenses soient sous-évaluées ; cette sous-évaluation peut être volontaire pour permettre le vote du budget, quitte à

parer ultérieurement par l'emprunt à la dépense supplémentaire, mais elle peut être due à l'impossibilité d'asseoir la prévision sur des bases précises ; au cours des travaux, la nécessité peut apparaître de les compléter ou d'employer de nouveaux procédés techniques ; il suffit de rappeler à ce sujet ce qui s'est produit pour le programme d'organisation défensive des frontières de l'Est et du Nord, dont les travaux évalués à 2.725.000.000 francs se sont élevés à 3.400.000.000 francs parce qu'en cours d'exécution, de nouveaux moyens défensifs, entre autres pour résister aux attaques par chars, furent imaginés.

Les lois de programme, de même que toute mesure nouvelle à conséquence durable, poussent à leur plus haut degré les difficultés d'évaluation des dépenses. Il s'agit, en effet, non seulement de prévoir les dépenses qui grèveront le prochain exercice mais toutes celles qui en résulteront pour les budgets futurs. En l'état actuel des choses, cette difficulté devient presque une impossibilité.

Dépendent également des tendances politiques du moment les crédits prévus pour l'octroi de subventions et de primes.

Il faut cependant distinguer ici selon le caractère obligatoire ou facultatif de ces subventions. Dans un certain nombre de cas, le Gouvernement estimant que son secours ou son encouragement doit être limité à un montant donné ne dépassera pas la somme disponible et par suite, non seulement prévoira, mais fixera définitivement à l'avance la dépense à effectuer. Par contre, dans tous les autres cas où le droit à la subvention ou à la prime, résultant pour l'intéressé de sa situation con-

forme aux conditions posées, en entraîne automatiquement le bénéfice, il est extrêmement difficile de prévoir la somme qui sera finalement dépensée ; tel est le cas bien connu des crédits destinés à couvrir les allocations de chômage. Leur estimation repose sur la prévision du nombre des chômeurs dans l'année à venir qui dépend lui-même d'une multitude de causes économiques et sociales.

Ces facteurs économiques généraux, dont nous avons déjà signalé à propos de certaines dépenses l'influence prépondérante, constituent en effet, en dehors des caractères propres de chaque dépense, un élément favorable ou défavorable à l'exactitude des prévisions qui dépendent ainsi des variations de la conjoncture.

Il faut remarquer tout d'abord que, bien que le principe demeure de décider en premier lieu des dépenses à réaliser et d'y pourvoir ensuite par des ressources appropriées, l'importance actuelle des budgets des Etats modernes ne leur permet plus de ne pas rechercher au moment de la fixation des crédits s'il sera ou non possible de se procurer des recettes suffisantes. Il existe des limites à la capacité contributive du pays et au crédit de l'Etat. Le montant des ressources qui sera plus ou moins grand suivant la phase de la conjoncture, période de prospérité ou de dépression, influencera et limitera le montant des dépenses à prévoir.

En second lieu, les prix varient constamment et si, en période calme, ils n'exercent d'incidence réelle que sur certaines dépenses, directement sensibles à leur variation, comme les dépenses de matériel ou de travaux, en période d'instabilité monétaire, leurs mouvements brusques et profonds rendent toute prévision vaine et toute évaluation incertaine.

Si le processus d'élévation des dépenses en fonction des prix est plus ou moins rapide suivant leur nature, cette élévation n'est pas moins générale. Aux dépenses de matériel, qui participent immédiatement aux effets de l'instabilité monétaire, ne tardent pas à s'ajouter celles de personnel dont les nouvelles conditions économiques nécessitent un ajustement avec un certain décalage et, si les dépenses occasionnées par le service de la dette libellée en monnaie nationale restent fixes en valeur nominale et deviennent plus légères en valeur absolue par suite de la dépréciation de la monnaie, celles qui concernent l'intérêt ou le remboursement des emprunts émis avec garantie de change (4 % 1925) qu'avec option de place (mars 1937) subissent toutes les fluctuations de la monnaie nationale sur le marché des changes. Les périodes d'instabilité monétaire rendent donc illusoire le travail des préparateurs du budget en ce qui concerne les évaluations qu'ils établissent.

En plus des dépenses dont la nature est prévue et le montant évalué dans le projet de budget, la nécessité se présente chaque année de faire face, en cours d'exercice, à des dépenses accidentelles imprévisibles par leur nature même et dont le montant ne peut donc être déterminé que par des crédits additionnels. La menace qu'elles constituent pour l'équilibre budgétaire a donné naissance à plusieurs tentatives pour en annuler ou en affaiblir les conséquences financières. La seule mesure destinée à apparaître dans le projet de budget (donc la seule qui nous intéresse) est le crédit pour dépenses imprévues qui consiste en un mot à prévoir l'imprévisible, c'est-à-dire à fixer à l'avance, arbitrairement, une somme pour couvrir ces besoins urgents et inattendus.

Employée à l'étranger et en France dans les budgets locaux, cette solution ne semble être guère qu'une satisfaction de l'esprit quand il existe une trésorerie : ou bien le montant des dépenses réelles dépassera le crédit et la question reste entière, ou bien il lui sera inférieur et il y aura déperdition de l'effort fiscal demandé aux contribuables. Une autre solution fut par contre longtemps employée en France et consistait à sous-évaluer les recettes par l'emploi de la méthode de la pénultième année. Elle sera analysée plus bas.

Il apparaît en définitive que les dépenses étant le reflet de la vie de l'Etat et l'expression financière de l'action gouvernementale dépendent des tendances variables de la politique et subissent l'influence des conditions économiques et monétaires générales qui sont des facteurs essentiellement mouvants ; ceci conduit à cette conclusion qu'aucune illusion ne peut être permise sur l'exactitude des évaluations. Dans l'hypothèse d'un état statique, cristallisé dans une économie peu évoluée et traditionnelle, réduit au rôle d' « Etat gendarme », les prévisions seraient beaucoup plus simples, reproduisant le plus souvent le montant des crédits accordés pour l'exercice en cours et susceptibles même d'être établies avec un certain automatisme.

Mais, à l'heure actuelle, le seul moyen d'arriver à une estimation présentant quelques chances d'exactitude est de n'imposer aucune discipline aux préparateurs en faisant place, en cette matière où le maximum de souplesse est indispensable, aux appréciations individuelles, bref à l'évaluation directe. Cette liberté laissée au Pouvoir exécutif est le meilleur garant de l'exactitude des prévisions. Mais elle pose le problème de la sincérité des évaluations et de leur contrôle.

§ 2. — L'IMPORTANCE DES ÉVALUATIONS ET LES DANGERS
RÉSULTANT DE LA NATURE DES CRÉDITS LÉGITIMEMENT
LE CONTRÔLE DU PARLEMENT

L'autorisation budgétaire en ce qui concerne les dépenses présente un caractère très différent de celle qui porte sur les recettes. Tandis que celle-ci est purement évaluative en ce sens que, le principe de la recette étant posé, nulle limite n'est assignée à son recouvrement, celle-là détermine non seulement la nature des dépenses mais leur montant. Il en résulte quant aux évaluations une importance très inégale.

En matière de recettes, elles gardent une simple valeur indicative ; en matière de dépenses elles seront sanctionnées par la fixation d'un crédit qui, avec plus ou moins de force, limitera l'action de l'Administration.

Ce caractère à la fois évaluatif et limitatif du crédit est parfaitement défini par Stourm pour lequel il constitue une autorisation d'effectuer un service et d'y consacrer une somme déterminée dans le cours d'un exercice. Il s'ensuit une double tendance de l'Administration dans la préparation et l'exécution du budget. Dans l'exécution, les services s'efforcent de ne pas dépenser moins que le crédit accordé, et, d'autre part, ne peuvent dépenser plus, sans un certain nombre de formalités et de justifications plus ou moins délicates mais qui existent toujours.

Si en effet un service ne dépensait pas la totalité du crédit qui lui est alloué, la conclusion immédiate en serait, toutes choses égales d'ailleurs, que ce crédit est trop important pour les besoins réels. Aussi le service

s'efforcera-t-il d'épuiser toutes ses disponibilités de façon à ne pas se voir accorder un crédit inférieur pour l'exercice suivant. Il procédera donc à des dépenses qui ne sont pas strictement indispensables, ce qui, pour les budgets actuels, doit être évité avec le plus grand soin. Ces inconvénients provenant de la fixation d'un crédit trop élevé, renforcés par ceux résultant de la fixation d'un crédit trop faible font apparaître l'absolue nécessité d'arriver à la fixation d'un crédit correspondant exactement aux besoins.

Dans le cas d'un crédit trop faible en effet, il ne sera pas, en général, possible de reporter à l'exercice suivant l'exécution du supplément de dépenses à effectuer et l'équilibre budgétaire risque de se trouver compromis. Ceci est d'autant plus grave que, dans un certain nombre de cas, les formalités à accomplir pour l'obtention de crédits supplémentaires sont extrêmement réduites par ce fait que le Gouvernement peut en décider sans l'autorisation préalable du Parlement. Il est donc de la plus haute importance de distinguer entre les crédits susceptibles d'augmentation facile en cours d'exercice et ceux pour lesquels une modification est plus malaisée. Ceci résulte d'une différence de nature entre les crédits : crédits évaluatifs d'une part, crédits limitatifs de l'autre. Il apparaît immédiatement que la tendance de l'Administration, l'état d'esprit des préparateurs seront différents dans l'un ou l'autre cas.

Il est, tout d'abord, certaines dépenses dont il est possible « non seulement de prévoir mais encore de limiter d'avance le montant » (Allix), dont les Chambres sont libres de fixer la limite comme elles l'entendent parce que cette fixation ne dépend que d'elles.

Pour les travaux publics, par exemple, il est possible de décider de se tenir dans les limites de l'évaluation. Si l'insuffisance des crédits apparaît en cours d'exécution, le Gouvernement devra arrêter les travaux, quitte, si la nécessité se fait jour de les continuer, à s'adresser de nouveau au Parlement pour obtenir des crédits additionnels.

Celui-ci pourra donc exercer à cette occasion un contrôle sur la gestion gouvernementale ; il sera juge de l'opportunité des dépenses demandées et n'accordera pas les crédits sans faire un certain nombre de remarques et de critiques même à l'administration qui n'a pas su observer fidèlement les intentions du Pouvoir Législatif. Les ministres devront alors fournir des justifications parfois délicates et la discussion qui s'instituera à cette occasion permettra à l'opposition, le plus souvent soutenue par l'opinion, de critiquer l'action gouvernementale dans son ensemble.

Plus limitatifs encore apparaissent les crédits destinés à l'octroi de subventions facultatives. Si le Ministère de l'Economie Nationale se voit attribuer un crédit de 300.000 francs pour distribuer des encouragements à telle ou telle forme d'activité, il est bien évident qu'il lui faudra arrêter ses libéralités quand le crédit sera épuisé. Ce caractère strict des crédits limitatifs dont la sanction est la nécessité d'une nouvelle autorisation parlementaire pour tout dépassement, explique la tendance actuelle de l'Administration à majorer l'évaluation des besoins auxquels elle doit faire face, de façon à disposer de la dotation la plus large possible et par suite de la plus grande liberté de gestion¹. Parfois même les

1. Parfois erreurs intentionnelles en sens contraire. Dans les

Ministres cherchent à utiliser ce moyen détourné pour s'affranchir de la volonté du Parlement en violant la spécialité des crédits : ils exagèrent les prévisions des dépenses bien vues par les Chambres, dont ils ne redoutent pas la réduction au moment du vote, et appliquent au cours de l'exercice par virements dissimulés l'excédent aux dépenses qui conviennent.

Ce procédé dénoncé par la Cour des Comptes est difficile à déceler *a priori*.

Malgré les dangers possibles en cette matière, les erreurs volontaires sont beaucoup plus redoutables et plus lourdes de conséquences en ce qui concerne les crédits évaluatifs.

Ceux-ci ont pour but de faire face à certaines dépenses qui ne peuvent vraiment faire l'objet que d'une estimation. Les Chambres s'étant une fois prononcées sur le principe de la dépense, les conséquences en quelque sorte leur échappent. Ceci se produit lorsque l'Etat s'est engagé en vertu de lois spéciales sur lesquelles la loi des Finances ne peut revenir.

M. Allix en cite un exemple très frappant. « La loi attribue aux agents qui ont saisi des marchandises introduites en fraude, une partie des amendes des douanes ; on peut prévoir que, telle année le produit de ces amendes sera de tant et que la part réservée aux employés sera en conséquence de tant ; mais la loi sur le budget ne peut pas, à moins de modifier la législation existante, décider que cette évaluation de dépenses est,

Etats obérés et emprunteurs (Turquie, Egypte sous le Gouvernement du Khédive Ismaïl) on présentait des évaluations faibles pour les dépenses et on usait de crédits supplémentaires ; on pensait ainsi séduire les capitalistes mais on allait à la faillite.

en même temps, une limite de dépenses ; les sommes à attribuer aux employés seront en réalité circonscrites, non par le chiffre de crédit alloué, mais par le montant des amendes effectivement perçues¹. » De même en ce qui concerne le service de la dette publique : à partir du moment où l'emprunt a été émis, l'intégralité des coupons devra être payée à l'échéance, même si le crédit prévu est insuffisant.

Signalons aussi les crédits afférents aux chapitres « remboursements, restitutions et non-valeurs ». La simple application du droit commun impliquant la restitution de l'indu, entraîne pour l'Etat l'obligation de procéder à ces dépenses.

Il serait facile de multiplier les exemples. D'ailleurs la liste des crédits évaluatifs, désignés sous le nom de services votés, est dressée dans chaque projet de budget. Un article du titre V « Moyens de services et dispositions annuelles » la reproduit. Une dernière sorte de crédits évaluatifs mérite cependant encore d'être signalée par l'importance croissante qu'elle présente ; ce sont ceux relatifs aux subventions accordées par l'Etat aux collectivités locales du fait de l'application des lois sociales (assistance) et surtout aux allocations de chômage, dont les années de crise ont mis en valeur l'importance.

Le danger que présentent ces crédits évaluatifs réside dans la facilité avec laquelle le Gouvernement obtiendra, le cas échéant, des crédits supplémentaires, si même il ne se les ouvre pas de sa propre autorité par décret en période de vacance des Chambres. La conséquence

1. ALLIX : *op. cit.*

en est une sous-évaluation plus ou moins systématique, d'autant plus redoutable que l'équilibre du budget est plus difficile à réaliser sur le papier.

Ceci porte à croire que le Ministre des Finances lui-même n'échappera pas à cette tentation. Alors que les sur-évaluations des crédits limitatifs sont surtout et presque uniquement à craindre de la part des services intéressés, les sous-évaluations des crédits évaluatifs peuvent être l'œuvre également du Ministre des Finances, préoccupé d'assurer l'équilibre, surtout en France où l'opinion attache une importance peut-être exagérée à ce que chaque année dépenses et recettes se balancent. Il faut remarquer que dans l'établissement du budget propre de son Ministère, le Ministre des Finances se trouvera en demeure d'évaluer une importante partie des crédits évaluatifs, en l'espèce ceux afférents à la dette publique.

Cette moindre résistance du Ministre des Finances aux erreurs volontaires dans les prévisions de dépenses rend plus nécessaire encore le contrôle parlementaire dont l'action la plus efficace s'exerce en Commissions. Celles-ci doivent appliquer leur activité à l'étude des crédits limitatifs et des réductions dont ils sont susceptibles, mais surtout et essentiellement, à la recherche des fausses économies provenant d'une inexacte estimation des services votés. « Il y a en effet — dit Stourm — deux sortes d'économies : la première provient de la suppression de telle ou telle opération, c'est là une économie réelle ; la seconde provient de ce que telle ou telle dépense a été évaluée de façon réduite ¹ », et c'est

1. STOURM : *op. cit.*

là une économie apparente. Poursuivre les économies trompeuses que peuvent recéler les crédits évaluatifs, rechercher les économies réelles que comportent les crédits limitatifs, telles doivent être les règles du contrôle et les préoccupations des Commissions.

Le contrôle parlementaire apparaît ainsi le complément indispensable de la liberté d'action laissée au Gouvernement. L'examen des données du problème de l'évaluation des dépenses conduit donc à une solution logique et cohérente.

Par l'évaluation directe des dépenses, elle est certainement favorable à l'exactitude des prévisions en faisant confiance à la perspicacité des préparateurs du budget sans entraver leurs possibilités et, par le contrôle de ces prévisions, elle permet d'en assurer la sincérité.

Ce contrôle, s'exerçant lui-même par un examen concret des propositions gouvernementales et non pas par l'application de règles strictes dont l'observance s'impose aussi bien aux organismes contrôlés qu'aux organismes contrôleurs, est celui qui s'adapte le mieux au caractère circonstanciel et variable des dépenses. Il s'agit en somme d'une succession d'évaluations directes, mais celles-ci étant l'œuvre d'agents dont les intérêts et l'état d'esprit sont en principe opposés doivent aboutir aux résultats les plus proches possibles de la réalité ¹.

1. L'usage de conférer la présidence de la Commission des Finances à un membre de l'opposition dans certains pays, (Angleterre) est à cet égard favorable à un contrôle rigoureux.

CHAPITRE II

LES SOLUTIONS PRATIQUES

L'uniformité de la solution adoptée en matière de méthodes d'évaluation des dépenses est la preuve la plus éclatante de la nécessité de pratiquer en ce domaine l'évaluation directe.

Ni en France, ni, à notre connaissance, en aucun pays étranger il n'existe de méthodes rigides qui limitent la liberté d'appréciation des préparateurs du budget. Évaluation directe d'ailleurs, cela signifie absence de méthodes, évaluation « au mieux », en tenant compte de tous les éléments susceptibles de permettre une détermination aussi exacte que possible des besoins des services publics, et par cela même cela ne signifie pas évaluation au hasard.

Les préparateurs du budget sont conduits à établir leurs prévisions suivant certains procédés que dicte la nature même des dépenses à effectuer. Ils doivent recourir à certains éléments d'information et il se constitue ainsi des pratiques administratives dont aucune injonction impérative n'assure l'emploi dans l'avenir mais dont on peut considérer la stabilité et le respect comme aussi, sinon plus, certains que ceux des méthodes obligatoires car elles résultent des nécessités de fait ¹.

1. Le décret du 31 mai 1862 ne contient aucune prescription

Un autre facteur favorise la régularité des évaluations de dépenses.

Le contrôle du Parlement s'exerce ici d'une façon plus minutieuse et plus passionnée à la fois qu'en matière de recettes. L'évaluation des recettes présente en effet un caractère plus technique et de façon générale, c'est l'examen et le vote des dépenses qui constitue le centre de la discussion du budget. L'opinion publique suit attentivement les débats. C'est tout le programme politique du Gouvernement qui va se traduire par la fixation des crédits et l'opposition s'efforcera de l'attaquer. Non seulement la nature même des dépenses, mais leur évaluation sera mise en cause car il se trouvera de nombreux parlementaires que leur situation sociale (industriels) ou leurs connaissances techniques (économistes) rendent particulièrement compétents. Il en résulte que les rédacteurs du budget, soucieux de ne point donner prise aux critiques, s'efforceront d'arriver à des résultats le plus exacts possibles.

L'analyse des errements actuels en France confirme les observations précédentes. Après les avoir décrits, nous constaterons qu'à l'étranger la pratique est semblable, mais nous chercherons si l'étude des Finances Comparées, en même temps qu'elle fait ressortir l'impossibilité d'une autre méthode, n'en suggère point des améliorations.

I. — En France.

Le régime politique de la France devrait avoir pour effet de permettre une stricte évaluation des dépenses, comptable en matière d'évaluation des dépenses, si ce n'est le seul passage suivant « les services du personnel et du matériel doivent être présentés d'une manière distincte et séparée ».

car, si le Gouvernement reste le maître de procéder comme il l'entend, le Parlement exerce un contrôle d'autant plus sévère que la crise rend plus malaisé l'équilibre du budget.

L'exposé des motifs du projet de budget pour 1938 montre bien les préoccupations du Gouvernement dans la fixation des demandes de crédits : la volonté d'équilibrer le budget, car nous restons ou plutôt nous redevenons fidèles à la politique d'équilibre budgétaire annuel, ainsi que la volonté de ne prendre aucune décision entravant la marche des services publics et d'ajuster les dépenses aux besoins réels. C'est précisément dans cet ajustement des crédits aux besoins véritables que réside la difficulté. Pour y parvenir, écrit le Ministre des Finances, « ces besoins ont été appréciés en fonction des derniers résultats connus et ce travail conduit à procéder à d'importants relèvements de dotation ». Il n'est pas d'autre méthode en effet pour prévoir l'avenir que d'utiliser les résultats du passé et les enseignements du présent.

L'évaluation se fera donc en deux temps : la donnée initiale sera le montant des dépenses de chaque service pendant l'exercice précédent et cette donnée sera modifiée en tenant compte de tous les éléments susceptibles d'avoir une incidence sur les dépenses. La base de l'évaluation des dépenses est fournie par les dépenses effectives du dernier exercice. Autrement dit, « c'est d'après ce que coûtent aujourd'hui les services publics qu'on cherche à prévoir ce qu'ils coûteront demain » ¹.

Il ne suffit pas d'ailleurs de prendre pour base les

1. ALLIX. *Conférence au Centre Polytechnicien d'Etudes économiques*. 1936.

crédits fixés par la dernière loi de finances, mais il faut, le cas échéant, y ajouter les crédits supplémentaires votés en cours d'exercice qui sont précisément la preuve de l'inexactitude des évaluations budgétaires ¹.

Ceci fait ressortir la nécessité pour les préparateurs de pouvoir utiliser des comptes rapidement dressés des exercices précédents. « Il est juste, écrit le rapporteur au Sénat en 1937, de rappeler que l'effort de sincérité n'a été possible que grâce aux mesures adoptées par les précédents gouvernements pour accélérer la reddition des comptes et permettre d'évaluer les dépenses de l'exercice 1937 d'après les résultats certains de l'exercice 1935. » L'existence d'une base exacte a l'immense avantage de sérier l'évaluation. Il ne s'agit plus que de modeler cette donnée qui fixe déjà l'ordre de grandeur du crédit. Ceci évite les erreurs grossières comme il s'en produit lors de l'estimation des conséquences financières de mesures nouvelles.

Dans ce cas en effet, dépourvus de toute donnée de base les préparateurs vont dans l'inconnu. Un exemple frappant de ces erreurs est donné par les évaluations

1. Le montant des crédits accordés pour l'exercice précédent ne constitue donc pas une base absolument sûre. D'autre part, une partie des crédits supplémentaires peuvent être votés postérieurement à la date de préparation du budget. Aussi remonte-t-on parfois aux derniers chiffres connus. Telle fut la méthode d'évaluation des frais des services judiciaires du budget de 1931-1932.

« La demande de crédits par souci de sincérité budgétaire a été établie d'après le montant des paiements effectués durant 1929 (soit 35.500.000 francs) auxquels a été ajoutée une somme de 5.000.000 francs accordée par le Parlement pour l'exercice 1930-31, en vue du relèvement du tarif criminel. De ce total on retranche une dépense non renouvelable de 500.000 francs. Soit par rapport au crédit exercice 1930-31 (34.500.000) une différence en plus de 5.500.000 francs. »

primitives des dépenses résultant de l'allocation aux Anciens Combattants. Quand cette mesure fut décidée par la loi de finances du 26 avril 1930, on évalua pour la première année la dépense à 300 millions. Mais le nombre des bénéficiaires s'étant révélé beaucoup plus grand qu'on ne l'avait supposé, la dépense s'éleva à 660 millions, puis atteignit 1.140 millions en 1932 et 1.500 millions en 1935. Sans méconnaître que des doutes peuvent être permis ici sur la sincérité des évaluations, on ne saurait nier que si les prévisions avaient eu une base, l'appréciation aurait été moins inexacte ¹.

Cette utilisation des résultats des années antérieures existait déjà sous l'Ancien Régime : pour dresser les états de prévoyance on se basait sur les données des années précédentes, mais les exercices qui auraient dû servir de guide étaient trop indéterminés et obscurs, si bien que ces données incomplètes rendaient l'exactitude impossible. Depuis l'établissement du droit budgétaire moderne, cet usage est fidèlement suivi. Ainsi, dans le budget de 1824, c'est par rapport aux dépenses de 1823 que les crédits sont proposés.

L'année précédente ne fournit pas seulement une base financière pour l'évaluation des crédits de l'exercice à venir. Pour certaines dépenses elle fournit également une base administrative.

1. Le montant du crédit destiné à couvrir l'allocation du combattant avait été évalué, d'après les renseignements fournis par les groupements représentant les Anciens Combattants, à 300 millions. Il apparut, dès le courant de la première année, qu'il y avait eu sous-estimation. Pour le budget suivant (1931-1932) on proposa le chiffre de 480 millions, résultant des évaluations faites par l'Office National du Combattant avec autant de précision que le permettaient les résultats connus.

Il est un principe, en effet, en matière de dépenses de personnel, que les propositions doivent être conformes à l'organisation des services telle qu'elle est fixée par les lois et les règlements en vigueur au moment de la préparation du budget. Les crédits demandés chaque année portent le caractère de la stabilité de l'Administration. Une réserve doit être faite pour les périodes d'instabilité monétaire ; c'est ainsi qu'en 1938 il était prévu des crédits pour l'élévation des traitements afin de les adapter à la hausse du coût de la vie. D'autre part la multiplicité des interventions de l'Etat amène un accroissement fréquent du nombre des fonctionnaires. Mais il n'en demeure pas moins que, pour chaque service existant, les effectifs sont fixés par une réglementation propre à chaque ministère. Pour chaque catégorie d'agents sont prévus un certain nombre de classes ou d'échelons de traitements. Ceci permet de réaliser des prévisions calculées d'après une formule mathématique dont l'usage est solidement établi et que l'on convient d'appeler la « *règle du traitement moyen* ».

Un exemple permettra d'exposer le mécanisme de ce procédé. Soit une certaine catégorie de fonctionnaires dont les traitements sont compris dans un chapitre spécial du budget, celle des rédacteurs de ministère par exemple. Ces fonctionnaires sont repartis en plusieurs classes dont les traitements sont différents.

Pour fixer le crédit nécessaire au chapitre, on calculera le traitement moyen, c'est-à-dire la moyenne entre les traitements les plus bas et les plus élevés et on multipliera le résultat obtenu par le nombre de fonctionnaires dont se compose la catégorie tout entière.

EXEMPLE DE TRAITEMENT MOYEN

I. Budget de 1931-1932.

*Ministère des Finances.**Administration centrale des Contributions Directes.*

GRADES et emplois.	NOMBRE d'agents.	APPOINTEMENTS annuels.	MONTANT
§ Services des Contributions directes . .		13 000 à 22.000	660.000 fr.
Rédacteurs principaux .	33		

II. Budget de 1937.

Personnel de la Présidence du Conseil.

GRADES	NOMBRE d'agents.	TRAITEMENT maximum et minimum.	TRAITEMENT moyen.	MONTANT de la dépense.
Rédacteurs .	5	14.000 à 30.000	21 667	108.335 fr.

On remarquera ici l'existence de la colonne : « Traitement moyen », mettant en évidence la méthode d'évaluation.

Le crédit ainsi proposé ne représentera pas exactement ce qui est strictement nécessaire pour le fonctionnement du service sur les bases envisagées. En effet, les classes élevées à haut traitement comprennent en général moins d'employés que les classes inférieures à bas traitement ; aussi le crédit calculé sera-t-il un peu trop fort. Il y aura surévaluation sur le papier. Mais ceci correspond mieux, au contraire, aux nécessités administratives et permet de procéder à des promotions de classe en cours d'année.

Deux autres avantages peuvent être encore reconnus à ce procédé. Tout d'abord il a pour effet d'obliger l'Administration à répartir ses agents entre les diffé-

rentes classes d'un emploi déterminé, de telle manière que la dépense totale ne dépasse celle qui résulterait de l'attribution aux agents du traitement moyen de l'emploi considéré. Il contraint de ce fait les administrations à ne demander que les crédits nécessaires à leurs besoins et les empêche de se procurer des suppléments de crédits qui leur permettraient de réaliser en cours d'année des bénéfices injustifiés. A cet avantage d'économie s'ajoute une possibilité de contrôle du Parlement. Celui-ci peut, grâce à cette règle, se rendre compte exactement de la gestion des crédits du personnel. Ceci explique les protestations formulées par M. Charles Dumont, Rapporteur au Sénat du Budget de 1930, contre l'abandon partiel du traitement moyen pour divers chapitres du personnel qui avaient été évalués d'après le traitement réel. Le rapporteur précise que les calculs doivent être basés sur le traitement moyen et qu'il convient de faire figurer dans des lignes spéciales les évaluations complémentaires nécessaires pour couvrir l'insuffisance résultant soit des avancements automatiques, soit (cas exceptionnels) de la nécessité d'accorder des avancements indispensables au personnel qui ne bénéficie pas d'avancements automatiques, soit de l'application des bonifications pour services militaires.

La seule dérogation, très légitime, à cette règle générale doit être admise dans le cas d'un corps de fonctionnaires à effectif très limité : tout avancement en cours d'année serait alors impossible. Pour les corps à cadres rigides et nettement déterminés, aux emplois peu nombreux et toujours occupés, l'évaluation se fait suivant le traitement réel. C'est le cas de l'Inspection Générale des Finances et de la Cour des Comptes.

Une seconde pratique permet de traduire de façon plus exacte encore dans les propositions de dépenses la vie de l'Administration : c'est la règle de la *déduction pour vacances d'emploi*.

Elle fait en quelque sorte contre-partie à la précédente ; elle prévoit en effet que par suite des admissions à la retraite, des mises en disponibilité, des vacances se produiront chaque année dans les cadres, si bien que, jusqu'au moment où le fonctionnaire sera remplacé, l'Administration disposera de son traitement. Pour empêcher l'Administration d'utiliser les crédits inutiles et tenir compte des économies résultant des vacances, il est opéré une déduction par avance et à titre forfaitaire de 2 %. Alors que le traitement moyen s'applique pour chaque chapitre spécial au personnel, la déduction pour vacances d'emploi s'effectue sur le total obtenu par l'addition de tous les traitements moyens du ministère.

Il avait paru possible dans le budget de 1933 d'augmenter la déduction jusqu'à 4 % ; mais cette mesure apparut exagérée car il est un grand nombre de services à effectifs très réduits où les vacances ne se produisent pas ; c'est le cas par exemple des archivistes départementaux qui sont en général au nombre de un par département et dont par suite les postes doivent être toujours occupés.

L'existence des deux procédés précédents est due au caractère relativement stable des dépenses de personnel. De toute façon, ils donnent la base du crédit à fixer qui pourra être modifiée pour tenir compte des relèvements de traitement rapides sous la pression de circonstances économiques ou monétaires. Cette relative sta-

bilité explique pourquoi dans d'autres domaines, les tentatives d'établissement de procédés de calcul mathématiques ont dû être abandonnées au moment où les variations de la conjoncture se firent plus rapides et plus profondes.

Jusqu'en 1883 en France, les dépenses relatives aux rations de pain, vivres et fourrage du Ministère de la Guerre¹ étaient évaluées d'après leur prix de revient pendant les quatorze années précédentes, défalcation faite des deux meilleures et des deux plus mauvaises. On utilisait en somme un prix moyen. En Allemagne la même méthode présidait à la détermination des demandes de crédit pour le pain de l'armée qui étaient calculées pour moitié d'après le prix moyen des grains pendant les dix dernières années, et pour moitié d'après le prix des grains à la fin de l'année courante.

Ces méthodes ne pouvaient jouer avec quelques chances d'exactitude qu'en période d'économie calme. Il est intéressant cependant de constater que, par le fait même qu'elles s'appuyaient sur un long laps de temps (dix à quatorze années), elles échappaient aux influences passagères de la conjoncture et exprimaient la tendance générale de l'évolution des dépenses. Avec le perfectionnement dû à la prise en considération des tendances actuelles qu'apportait la méthode allemande, on voit que, de façon très grossière sans doute, le procédé était défendable. On peut rattacher à ces méthodes celle qui fut employée en 1902 en France pour évaluer les frais

1. Stourm remarque que le prix des rations de vivres et fourrages a toujours donné lieu aux évaluations les plus fantaisistes et ceci lui semble motiver la recherche de certaines bases automatiques en cette matière.

de couchage des réservistes ; on les calculait à forfait sur le pied d'un mois d'usure¹.

Les règles du traitement moyen et de la déduction pour vacances d'emplois subsistent seules. Mais, leur long usage et les avantages qu'elles présentent en assurent l'emploi d'une façon de plus en plus certaine. Nous avons vu les protestations du Rapporteur en 1930 sur leur abandon partiel dans le projet de la loi de finances. En 1900, la Chambre opéra même une réduction à titre indicatif de 100 francs sur le crédit proposé pour le traitement du personnel de l'Administration Académique (chapitre 5, Budget de l'Instruction Publique), pour marquer son « désir de voir désormais le Gouvernement ne pas s'écarter de la règle budgétaire qui veut que le total affecté à chaque catégorie de fonctionnaires ne dépasse en aucun cas la somme résultant du calcul basé sur le traitement moyen ». Faire du traitement moyen une règle budgétaire, cela semble évidemment un peu excessif. Ceci n'en marque pas moins l'importance qu'y attache le Pouvoir Législatif car il constitue une limitation à l'arbitraire du Gouvernement.

Si le résultat que fournit ce procédé n'est souvent pas définitif, et s'il n'y a donc pas ici d'automatisme, il met en évidence comment le Gouvernement a procédé aux évaluations et permet de demander des explications.

C'est en effet une coutume que le Gouvernement donne « l'explication des différences » entre les crédits accordés pour l'exercice précédent et les crédits proposés.

1. Cf. JÈZE et BOUCARD. *Eléments de Science des Finances*. Cit. Rapport J. Roche, 23 juillet 1894.

S'il fut une époque (dans la première moitié du XIX^e siècle particulièrement) où d'une année à l'autre, on procédait à de nombreuses reconductions de crédits, les dépenses actuelles se caractérisent depuis fort longtemps par leur croissance constante. M. Leroy-Beaulieu traduit ce phénomène en disant que les dépenses sont évaluées d'après l'année écoulée, plus un certain relèvement dû à ce fait que l'accroissement de la richesse publique entraîne une augmentation des dépenses de l'Etat et M. Léon Say le désigne sous le nom : « d'accroissement normal des dépenses » en spécifiant que la base d'évaluation est constituée par les dépenses du dernier budget voté, plus les dépenses permanentes établies par crédit additionnel, moins les dépenses votées à titre temporaire.

Pour arriver à l'évaluation exacte des dépenses proposées, on modifiera donc la base en tenant compte de toutes les répercussions de la conjoncture économique et des dispositions législatives nouvelles.

On évaluera les conséquences du mouvement des prix sur les fournitures et les matières premières d'après les derniers indices connus.

Plus délicate encore sera l'appréciation des dépenses qui dépendent du mouvement des changes. Dans le projet de budget de 1927, M. Poincaré établit le chiffre des paiements à l'extérieur pour le service des emprunts ou contribution aux organismes internationaux sur la base du cours moyen du change, c'est-à-dire sur la moyenne des cours cotés pendant les sept premiers mois de 1926. Inutile de préciser l'incertitude de ces dernières prévisions, surtout actuellement où les monnaies sont flottantes ; aussi, est-il toujours fait des réserves pour

les traitements de nos agents consulaires et diplomatiques.

L'interprétation de l'incidence de l'évolution économique sur les dépenses sociales donne lieu fréquemment à de graves erreurs.

En 1937, le Gouvernement les évalue à 690 millions alors que les dépenses réelles de 1936 sont de 1220 millions, bien que le relèvement du taux des allocations (décret du 26 avril 1936) n'ait pas joué durant tout 1936, et il se justifie en escomptant une importante diminution du nombre des chômeurs, soit par la création d'emplois militaires et civils, soit par le recrutement nouveau qu'imposera à l'Etat la loi sur les quarante heures, soit par l'accélération du rythme des grands travaux. Il apparaît tout de suite combien ceci est illusoire ; la reprise économique en Angleterre et aux Etats-Unis ne s'est accompagnée que d'une très faible régression du chômage car la crise et l'accroissement des charges sociales ont amené un nouvel essor du machinisme qui est lui-même un facteur de chômage.

En plus de ces répercussions des mouvements économiques, le Gouvernement devra évaluer les effets des mesures dont il est l'auteur. Tous les changements administratifs, les créations, développements, suppressions d'emplois ou de services, les lois ou dispositions réglementaires nouvelles, se traduisent sur le plan financier par des augmentations ou diminutions de crédits. Délicates en temps normal, quelle n'est pas la difficulté de ces évaluations en période de crise, où des réformes massives, qui prennent l'aspect de réformes partielles de l'Etat, viennent modifier profondément la structure de l'Administration !

Pour préciser par un exemple concret la complexité des éléments dont les évaluateurs doivent tenir compte pour la mise à jour de la base d'évaluation au niveau des besoins réels de l'année à venir, voici la nature des augmentations ou diminutions par rapport au budget de 1930-31 (base) pour l'établissement de propositions de crédits du Ministère de la Guerre pour 1931-32.

L'augmentation globale par rapport à 1930-31 a été réalisée en tenant compte des facteurs suivants :

1. Exécution des lois votées autres que les lois de réorganisation militaire : par exemple, assurances sociales, mise en congé des fonctionnaires atteints de tuberculose.

2. Conséquences des lois de réorganisation militaire :

a) Directes : variation des effectifs due à l'application des lois sur les cadres et effectifs et des lois de recrutement. (Loi de 1928 : main-d'œuvre civile remplaçant la main-d'œuvre militaire ; recours à des entreprises pour les transports.)

b) Indirectes : intensification et amélioration du recrutement des militaires de carrière.

3. Surcharge résultant de la suppression de l'armée du Rhin (mesure circonstancielle).

4. Mesures nouvelles non liées à la réorganisation de l'armée : indemnités.

5. Ajustement des prix (suivant les fournitures).

6. Mise en concordance des prévisions avec les besoins et révision des prévisions diverses.

7. Constructions et matériel neuf : Mise au point des prévisions.

8. Mesures d'ordre : transfert de crédits du budget des

finances au budget de la Défense des territoires d'Outre-Mer.

Pour faire ressortir toutes ces modifications, un certain nombre de tableaux sont dressés.

Dans l'exposé des motifs, une annexe I contient la nomenclature des crédits accordés pour l'exercice en cours et demandés pour l'exercice à venir (avec différences en plus ou en moins) ; ce tableau est établi par services.

Dans les volumes de développement du projet de budget, on trouve pour chaque chapitre : la base, les augmentations, les diminutions et les développements par chapitres, articles et paragraphes des crédits demandés. La présentation est habituellement faite en quatre colonnes, à savoir : crédit demandés, crédits accordés l'année précédente, différences, observations. C'est dans cette colonne « observations » que l'on trouve les divers procédés de calcul. C'est ainsi que l'exemple du traitement moyen cité plus haut y a été choisi.

Cette présentation des documents annexes permet un certain contrôle de l'évaluation des dépenses.

Au lieu d'un chiffre global, le Gouvernement met au grand jour le processus qui l'a amené au crédit demandé et donne ainsi la possibilité de réviser l'appréciation qui a été faite des diverses incidences économiques ou administratives, dont le résultat modifie le crédit accordé l'année précédente.

Mais le contrôle de l'évaluation présente d'autres formes. On peut les classer en deux catégories :

Un contrôle qui s'exerce en même temps que l'évaluation primitive, qui en est une partie intégrante : le

contrôle que l'on peut appeler « interne » de l'Administration, lui-même exercé soit à l'intérieur de chaque service, soit par le Ministre des Finances ou ses agents et le contrôle parlementaire de l'évaluation, exercé soit en Commission soit en séance publique, qui, étant donné notre régime politique, ne peut être détaché de l'étude des méthodes d'évaluation.

Dans chaque ministère les chefs de services et les agents locaux collaborent en effet à la préparation du budget, c'est-à-dire essentiellement à la prévision et à l'évaluation des dépenses par un mécanisme fort simple.

En relation constante avec leurs chefs ou avec le Ministre, ils leurs exposent l'état de leurs besoins suivant les travaux à accomplir, les fournitures à acheter ; ils y ajoutent la valeur approximative et l'état d'urgence. Ces demandes sont enregistrées et rectifiées par les administrations centrales qui les transmettent au Ministre. Celui-ci, aidé des lumières de collaborateurs immédiats, se livre à un nouvel examen où il a toute liberté d'action, puis, s'il y a urgence, il demande des crédits supplémentaires, mais le plus souvent se borne à additionner les chiffres des propositions en vue du budget de l'exercice suivant.

Ainsi s'exerce un contrôle hiérarchique des évaluations pendant le trajet même de la proposition de dépenses au sein de l'administration dépensière.

En même temps s'exerce déjà le contrôle du Ministre des Finances par l'organe du Contrôleur des dépenses engagées, qui, devant donner son avis sur le projet de budget du ministère qu'il surveille, révisé les évaluations.

Mais il apparaît de plus en plus que, si le Contrôleur

des dépenses engagées est réglementairement un agent sous la dépendance étroite du Ministre des Finances, il est peu à peu assimilé dans la pratique par le « climat » du ministère où il exerce son activité, et, subissant ainsi, soit l'influence du ministre, soit celle des errements administratifs des services, son contrôle perd de son acuité. C'est à cet état de choses que l'organisation des Comités de Contrôle Financier a tendu à remédier. Ces comités, où l'autorité du Ministre des Finances reste prépondérante et dont les attributions sont variées et multiples, contrôlent l'utilité des crédits demandés et leur évaluation. Ces divers organismes facilitent donc la tâche du Ministre des Finances qui étant, comme on l'a souvent dit, « le Ministre de l'équilibre », se livrera à un examen des demandes de crédits des ministères de façon à obtenir leur ajustement aux besoins réels des services, condition essentielle de la réalisation de l'équilibre.

Constitutionnellement le Ministre des Finances n'a pas de pouvoirs spéciaux et ne dispose d'aucune supériorité sur ses collègues. Aux termes même du Décret de 1862 (article 31), il centralise et examine les projets des différents ministères ; il n'a donc pas mandat de contrôler l'utilité de telle ou telle dépense, ce qui est logique, mais il a le droit de demander des explications en vue d'obtenir tous les renseignements indispensables. Il est par ailleurs informé par les avis des différents corps de contrôle. Ceci lui permet de réviser en fait l'évaluation des dépenses proposées et, suivant l'influence personnelle qu'il possède sur ses collègues et la « férocité » dont il fera preuve, de substituer au cours des discussions engagées, son point de vue à ceux de

ses collègues¹. Tâche extrêmement lourde en vérité, surtout dans les circonstances actuelles, car de nombreuses dépenses ayant un caractère obligatoire et d'autres faisant partie du programme politique du Gouvernement, le Ministre des Finances ne peut leur refuser son adhésion, d'autant plus qu'elles sont presque toujours parfaitement justifiées, telles les dépenses sociales ou militaires. Aussi le Ministre des Finances, qui n'oublie pas le montant des recettes prévues, essaiera-t-il souvent de limiter l'activité de l'Administration en faisant adopter une évaluation correspondant au strict nécessaire. Il sera d'autre part tenté d'admettre des sous-évaluations pour faire adopter le budget par le Parlement, quitte plus tard, devant le fait accompli, à solliciter de lui l'octroi de crédits additionnels.

Ceci explique l'existence du contrôle parlementaire de l'évaluation des dépenses. C'est en premier lieu à la vigilance des Commissions des Finances qu'il appartient de vérifier si les demandes de crédits sont bien ajustées aux besoins réels des services. En fait, l'attention des Commissions portera principalement sur les crédits évaluatifs où le danger de sous-évaluation est le plus grand. A l'aide des informations dont elles disposent, et celles-ci sont en général assez étendues (enquêtes), elles révisent les évaluations du Gouvernement et y substituent souvent les leurs, tant il est vrai qu'elles tendent à considérer le projet de budget, par une extension illégitime

1. En fait le Ministre des Finances fait opérer des abattements sur les propositions de ses collègues de l'ordre de 10 % environ. La constance de ce pourcentage donne à penser qu'il y a peut-être dans les évaluations des ministères une tendance à forcer presque automatiquement les chiffres dans l'attente de cet abattement, de façon à obtenir le crédit désiré.

de leurs pouvoirs, comme un simple canevas qu'elles modifient à volonté ¹. Ces modifications sont-elles heureuses ? On ne saurait l'affirmer car cette pratique aboutit souvent à des économies plus apparentes que réelles et, en tout cas, au bouleversement du projet de budget qui forme un tout mûrement étudié et dont toutes les parties se tiennent. D'ailleurs les Commissions qui se rendent compte de cette objection se contentent le plus souvent de protester. Le passage suivant de M. Baréty, Rapporteur Général du budget de 1936 à la Chambre, définit parfaitement cette attitude :

« Un examen minutieux des prévisions du Gouvernement a amené votre Commission à constater que certaines dotations étaient insuffisantes pour faire face aux dépenses qui se révéleront au cours de l'exercice 1936. La Commission a décidé d'augmenter le chiffre de certaines d'entre elles. Toutefois elle n'a cru devoir le faire que pour les crédits limitatifs, se bornant à formuler de sérieuses observations pour les chapitres insuffisamment dotés sur lesquels doivent être imputées des dépenses à caractère obligatoire. Elle s'est refusée en effet à accroître les dotations destinées à ces dernières dépenses, ce qui aurait eu pour résultat de déséquilibrer le budget et de faire retomber toute la responsabilité de ce déséquilibre sur votre Commission. Elle a prié son

1. Rapport général à la Chambre du Budget de 1935 (M. Paul Jacquier). La Commission, considérant qu'il est illusoire de comprimer à l'excès des crédits purement évaluatifs destinés à couvrir des dépenses obligatoires et inéluctables, s'est livrée à une nouvelle évaluation des crédits. Elle a maintenu ceux dont le montant était simplement douteux et a rectifié ceux qui étaient nettement trop faibles. Enfin elle a constaté que certains crédits étaient omis : tels les 334 millions nécessaires au service des Bons 4,1/2 % 1934 à 3, 6 et 10 ans.

Rapporteur Général de faire à ce sujet toutes réserves dans le présent rapport et de signaler à la Chambre la nécessité dans laquelle se trouvera inévitablement le Gouvernement de proposer au cours de l'exercice 1936 d'importantes demandes de crédits supplémentaires. »

Parmi ces dotations insuffisantes, il cite les crédits du Fonds national de chômage, fixés sur la base du nombre moyen des chômeurs de ces deux dernières années (348.000 environ) alors que le nombre des chômeurs alors secourus était de 409.466¹ ; de même les intérêts de la dette flottante du Trésor calculés sur le service de 10 milliards de Bons alors que la circulation montait à 15 milliards. Pour le chômage, la Commission s'est contentée d'un relèvement à titre indicatif de 1 million.

Cette attitude qui fait plus honneur à la clairvoyance de la Commission qu'à son courage à prendre des responsabilités, s'affirme d'année en année. M. Abel Gardey, dans le rapport au Sénat du budget de 1937, en fait presque une règle de conduite définitive : « Votre Commission, *conformément à sa tradition*, n'a pas cru devoir provoquer le relèvement de certaines dotations demandées par le Gouvernement sous sa responsabilité.

Elle se borne à attirer votre attention sur ces insuffisances dont il faut tenir compte dans l'appréciation du déficit du budget du prochain exercice. »

La Commission revient ainsi à une plus saine conception de la séparation des Pouvoirs. Elle laisse au Gouvernement la responsabilité de la marche de l'administration et se contente d'informer les Chambres. Celles-ci, au cours de la discussion publique, effectuent

1. Stat. publiée par le ministère du Travail. J. O. 6 décembre 1933.

un dernier contrôle de l'évaluation des recettes et aboutissent à la fixation du crédit définitif.

Par la rapidité avec laquelle elles procèdent au vote, on peut dire qu'elles influencent favorablement ou non l'exactitude des prévisions. Plus la mise en application du budget est retardée, plus les évaluations ont de chance de se révéler inexactes.

De plus, le vote de douzièmes provisoires nécessite une évaluation nouvelle des dépenses à effectuer, pour calculer le montant du douzième. Pour cela, on procède suivant la même méthode d'évaluation directe, en comparant le montant des crédits du dernier budget voté aux chiffres du projet de budget en cours de discussion tel qu'il est sorti des délibérations de la Commission des Finances ; puis on déduit des crédits projetés la part correspondant aux dépenses nouvelles qui ne seront mises en application qu'après le vote définitif du budget. Cette déduction effectuée, on prend le chiffre le plus bas et, en le divisant par douze, on obtient le montant du douzième.

Ajoutons que certaines corrections sont encore nécessaires pour tenir compte de la répartition inégale des dépenses entre les divers mois de l'année : c'est ainsi que certains mois comportent des échéances de la dette publique qui peuvent s'élever jusqu'à la moitié du crédit total (coupons semestriels).

Ce calcul global du douzième laisse d'ailleurs une grande liberté au Gouvernement dans l'évaluation particulière des dépenses puisqu'il lui reste la possibilité, sans contrôle du Parlement, de répartir les crédits par décret entre les ministères et les chapitres et par suite de faire des virements d'un chapitre à l'autre.

Les divers contrôles qui s'exercent sur les évaluations des dépenses faites par le Gouvernement apparaissent marqués du même caractère subjectif que la préparation administrative du budget. Aucun procédé réglementaire, nulle règle, nulle méthode ne garantissent l'exactitude ou, tout au moins, la sincérité des prévisions. Contrôlés et contrôleurs utilisent des éléments d'information divers et arrivent ainsi à un chiffre qui leur semble le plus exact, eu égard aux conditions du moment. Seuls quelques procédés administratifs éprouvés par l'usage facilitent le travail de l'Administration. L'évaluation directe est donc la pratique dominante en France.

II. — A l'Étranger.

Le même système empirique est universellement adopté. Quelques variantes résultant de la forme politique ou surtout du caractère national, quelques tentatives en général inefficaces permettent seules de distinguer les différents Etats. En tenant compte de ces particularités secondaires, on peut distinguer les pays qui cherchent par une réglementation administrative à améliorer leurs évaluations et ceux qui, beaucoup plus pratiques, s'attachent à utiliser les éléments les plus susceptibles d'assurer l'exactitude de leurs évaluations en laissant toute liberté d'action aux préparateurs.

L'Allemagne et la Belgique sont les Etats les plus remarquables de la première catégorie. L'Angleterre et les Indes Britanniques ceux de la seconde. Le caractère particulier du budget de l'U. R. S. S. résultant de l'originalité du système politique donne aux estimations des recettes et des dépenses une allure spéciale. Pour la

clarté de l'exposé, nous en ferons à propos de l'évaluation des recettes une description d'ensemble.

La législation budgétaire allemande est caractérisée par une tentative de réglementation platonique des évaluations.

La loi du 31 décembre 1922 sur le budget, revue et mise au point en 1930 et 1933, dispose que « les recettes et les dépenses revenant périodiquement mais variables quant à leur montant doivent, si elles ne peuvent être calculées à l'avance, être évaluées soit d'après la moyenne des recettes et des dépenses au cours de certaines périodes déterminées qui ont immédiatement précédé l'établissement du budget, soit d'après d'autres bases dont il devra être rendu compte dans les explications du budget ».

Cette disposition qui, dans la forme, semble fixer nettement les méthodes d'évaluation ne fait, dans le fond, que consacrer la liberté d'action du Gouvernement. Elle a seulement la valeur d'un conseil. Elle exprime une tendance, une volonté non sanctionnée que les évaluations ne soient pas arbitraires mais se fassent sérieusement, et dans ce but, exige l'indication des modes librement adoptés par le Gouvernement sous sa responsabilité.

En fait l'appréciation des dépenses stables, traitements et indemnités diverses de personnel, se fait suivant un certain nombre de pratiques diverses comme en France. Elle repose sur la liste des emplois mais celle-ci ne permet pas de déterminer le nombre des postes effectivement pourvus, ni le montant des indemnités personnelles (charges de famille, majoration d'ancienneté)

L'évaluation de ces dernières dépenses est faite sur la base de l'état des services au 1^{er} juillet précédant l'ouverture de l'année financière (en Allemagne : 1^{er} avril), compte tenu de la situation particulière à chacun des agents. En Prusse, l'évaluation repose dans chaque catégorie sur le traitement moyen des fonctionnaires. Quant aux autres demandes de crédits, à défaut d'éléments certains, elles sont basées, suivant les dires de la loi, sur des moyennes de dépenses effectivement payées au cours des années antérieures. Avant la guerre les calculs portaient sur trois, puis sur deux années. Actuellement on inscrit dans le projet la moyenne établie d'après les trois premiers trimestres des deux dernières années dont les comptes sont clos, moyenne corrigée, le cas échéant, suivant le montant des crédits accordés pour l'année courante, les circonstances spéciales à un service et les conditions économiques générales. Le statut budgétaire contient plusieurs textes relatifs aux constructions mais pour préciser uniquement les documents; plans, devis, notices, qui doivent accompagner les demandes de crédits. Relevons enfin que le Ministre des Finances jouit d'une influence plus considérable qu'en France au sein du Conseil de Cabinet et au Parlement où il préside la Commission du Budget et des Comptes qui examinera le projet. L'évaluation des dépenses est ainsi marquée par un certain nombre de tentatives qui lui donnent une base et une méthode régulière. Cet effort s'explique aisément par ce trait du caractère allemand qui pousse l'amour de la minutie jusqu'à régler ce qui n'est pas susceptible de l'être, quitte à laisser de côté délibérément ces prescriptions, mais la forte autorité du Gouvernement lui assure en fait, une totale liberté d'action.

La Russie pratiquait une méthode semblable. Pour les crédits de personnel, la base de calcul était donnée par les lois sur les cadres. Les dépenses économiques ou de gestion, dont le montant variait en relation avec la conjoncture et qu'il était par suite impossible d'évaluer avec précision, étaient calculées sur la moyenne des dépenses effectives des trois ou cinq dernières années en rectifiant suivant l'allure générale de l'évolution. Pour toutes les autres dépenses, les budgets particuliers respectifs comprenaient un décompte justifiant le calcul des crédits.

La Belgique présente une autre solution de ce problème de la sincérité des évaluations. Reconnaisant qu'aucune règle ne peut être imposée aux préparateurs, elle recherche l'exactitude en instituant la responsabilité disciplinaire des fonctionnaires commettant de fausses évaluations. Ceci résulte de l'arrêté royal du 22 juillet 1931 modifiant l'article 7 du règlement sur la comptabilité publique dont voici le texte :

« Article 7. — Les fonctionnaires sont responsables des fautes qu'ils commettent par sur-évaluations ou sous-évaluations dont la supputation des conséquences financières probables et prévisibles de toute disposition affectant le budget.

« En cas de dol ou de faute inexcusable, ils sont passibles de la révocation. Dans les autres cas, ils sont signalés défavorablement pour leur avancement, sans préjudice des peines disciplinaires autres que la révocation, s'il y a lieu. »

Quelles que puissent être les difficultés d'application de ces dispositions, on cite cependant au moins un cas

ayant donné lieu à une admonestation adressée à un chef de service d'un ministère. Nous croyons d'ailleurs à l'impossibilité pratique de rechercher l'exactitude en continuant dans cette voie, car il en résulterait rapidement une disparition de tout esprit d'initiative que paralyserait la crainte des sanctions chez les fonctionnaires. C'est le même phénomène qui se produit lorsque le Parlement cherche à contrôler et à sanctionner l'action du Gouvernement. Celui-ci perd l'initiative qui est la qualité essentielle du Pouvoir Exécutif. Mieux que des sanctions précises et souvent injustes, la tradition administrative est le plus sûr garant de l'honnêteté des évaluations.

Comme le constatait le Professeur Dubois en 1904 : « Il n'est pas possible de tracer des règles aux évaluations de dépenses. Tout dépend ici de l'honnêteté des ministres, de leur esprit d'économie et de leur fermeté. »

Nous retrouvons par ailleurs la même distinction qu'en France et en Allemagne entre les dépenses de personnel et de matériel. Les premières sont estimées au moyen de l'état des effectifs, traitements et indemnités, les difficultés ne pouvant survenir que dans la détermination du coefficient d'absence, à appliquer à certaines catégories de fonctionnaires. Les secondes exigent une estimation des prix et une prévision de leur évolution générale au cours de l'exercice ; les évaluations semblent soumises aux mêmes pratiques qu'en France, en ce qui concerne par exemple les crédits limitatifs gonflés parfois aux dépens des crédits évaluatifs. Des considérations d'opportunité politique faussent parfois systématiquement tous les calculs du budget. Les événements déjouent les prévisions. Ainsi les dépenses pour 1936

établies sur la base des prix en automne 1935 paraissent avoir été dans certains cas trop strictement calculés. Par contre, les projets soumis au Parlement contiennent des documents très complets (ce que facilite l'importance réduite du budget belge par rapport au nôtre) et appuyés de notes justificatives et des chiffres correspondant du budget précédent. Le tableau suivant, dont les éléments sont extraits de ces documents, montre pour deux départements peu sensibles aux agitations intérieures et extérieures, l'un où dominant les dépenses du personnel (Justice), l'autre celle du matériel (Travaux Publics), les écarts entre les prévisions et les réalisations.

JUSTICE

EXERCICES	CRÉDITS VOTÉS	DÉPENSES	DIFFÉRENCE
1926. . .	163.888.063	176.945.622	+ 13 057.559
1927. . .	201.271.342	229.341.035	+ 28 069.693
1928. . .	238.370.824	300.030.948	+ 61.660.124
1929. . .	300.273.964	309.454.155	+ 9 180.192
1930. . .	344.555.716	350.681.389	+ 6.125.673
1931. . .	361.822.532	347.832.705	— 13.989.827
1932. . .	343.691.968	813.240.877	— 30 442.091
1933. . .	300.550.583	292.538.063	— 7 812.500
1934. . .	291.764.049	288.615.730	— 3.148.319

TRAVAUX PUBLICS

EXERCICES	CRÉDITS VOTÉS	DÉPENSES	DIFFÉRENCE
1926. . .	104.018.305	97.453.577	— 6.564.728
1927. . .	122.741.732	127.828.588	+ 5.086.856
1928. . .	162.888.303	183.272.105	+ 20.383.702
1929. . .	199.621.538	237.141.235	+ 37.519.697
1930. . .	489.306.500	524.796.032	+ 35.494.520
1931. . .	489.386.200	435.021.633	— 54.363.537
1932. . .	325.752.175	279.272.916	— 46.479.259
1933. . .	255.201.124	233.632.286	— 21.568.838
1934. . .	239.588.250	231.017.730	— 8.570.520

Notons ici encore une tendance à affirmer l'autorité du Ministre des Finances ¹.

En Hollande, l'évaluation directe est pratiquée comme en France : le projet de budget est accompagné des prévisions des dépenses de l'exercice précédent, des résultats provisoires de l'avant-dernier exercice et justifie les corrections nécessaires.

Le règlement *autrichien* ne laisse rien de particulier à signaler sinon en ce qui concerne l'évaluation des traitements qui est facilitée par l'existence d'un état général des cadres de l'Administration (*Dienstpostenplan*) soumis à la Diète en même temps que le budget et commandant les dispositions de celui-ci en ce qui concerne les crédits de personnel.

Par ailleurs il est admis que les dépenses et les recettes dont le montant exact ne peut être fixé soient évaluées en chiffres ronds. Enfin on relève des rubriques d'un montant peu élevé pour les dépenses imprévues d'un cadre déterminé, par exemple dépenses du matériel, vestiges des fonds de réserve pour dépenses imprévues qui existaient autrefois.

L'évaluation des dépenses est pratiquée en *Grande-Bretagne* dans le même esprit que nous retrouverons en matière de recettes. L'évaluation directe est en quelque sorte appliquée dans son intégralité absolue et on n'y trouve pas les tentatives de réglementation tentées dans les précédents pays. Rien ne fait mieux ressortir ce

1. L'art. 7 comportait primitivement : « Lorsque le montant d'un crédit régulièrement inscrit au budget a été établi d'après les bases déterminées, ces bases ne peuvent être modifiées par la suite que du consentement du Ministre des Finances qui prend l'avis du Comité du Budget ».

caractère que la circulaire adressée chaque année dans les premiers jours d'octobre par le Chancelier de l'Echiquier aux différents ministères. Deux clauses de style y figurent : l'une d'elles recommande des économies rigoureuses et l'autre précise que, dans ce but, il ne faut pas prendre simplement pour bases d'estimation les crédits ouverts au budget précédent mais procéder à une estimation directe des besoins effectifs des services publics pour l'année qui vient. Ainsi s'affirme le caractère essentiellement pratique de la préparation du budget par la méconnaissance volontaire de toute espèce de méthode *a priori* et la recherche de calculs aussi rapprochés que possible de la réalité, en faisant confiance à l'indépendance et au bon sens des préparateurs. Méthode éminemment imprégnée d'esprit anglo-saxon et qui, par cela même, apparaît aussitôt difficilement transplantable en France, mais aussi méthode merveilleusement efficace, car, si on laisse de côté les budgets des années de crise où le cours des événements fut tel qu'« il semblerait presque aussi difficile d'arriver à une juste évaluation après qu'ils se sont produits » (Neville Chamberlain : Budget speech 1933), il faut bien reconnaître la remarquable exactitude des prévisions.

Il est naturel d'en rechercher les causes et il apparaît alors, puisque l'évaluation au mieux est la règle absolue, que les traditions administratives et les qualités personnelles des préparateurs sont les promotrices de ce résultat. Les particularités du régime politique et du régime budgétaire britannique y concourent également.

Les pouvoirs étendus de contrôle et de révision du Chancelier de l'Echiquier sur les dépenses des autres ministères, dont il a le pouvoir de fixer le montant défi

nitif (sauf celles concernant la Défense Nationale) et la discipline du Parlement s'interdisant de modifier le projet du Gouvernement qui a sa confiance et qui, gardant ainsi la responsabilité d'assurer la gestion des services publics, tient à honneur de prévoir exactement ce qui sera dépensé, constituent un « climat » essentiellement propice à la sincérité des prévisions.

Le regime budgétaire et comptable, d'autre part, les facilite beaucoup. Les prévisions annuelles ne portent pas sur toutes les dépenses indistinctement : une séparation très nette existe entre les charges du Fonds Consolidé, dont les dépenses sont autorisées une fois pour toutes par la loi qui les établit, et les services dont les allocations sont soumises chaque année à l'approbation des représentants de la Nation : les Supply Services. Seuls des états de prévisions sont établis pour ces derniers. De plus l'habitude de voter le budget après l'ouverture de l'année financière permet une préparation aussi proche que possible de l'exécution. Enfin, le système de la gestion, permettant l'établissement rapide des comptes, fournit aux évaluateurs des bases sûres parce que récentes¹.

1.

MODÈLE D'ESTIMATES

Titre du Chapitre :

SOUS-CHAPITRE	LIVRES STERLINGS	EXPLICATION DE L'AUGMENTATION ou de la diminution.
A. Traitements :		
Prévisions :		
1912-13	»	»
1911-12	»	»
Dépenses pour		
1911 12	»	»
(Semestre au 30 septembre 1911). . .	»	»
Dépenses pour		
1910-11	»	»
1909-10	»	»
1908-09	»	»

JÈZE : op. cit.

Cette utilisation des comptes est poussée à son plus haut degré de perfectionnement aux *Indes Anglaises* où l'extrême précision des évaluations doit être attribuée à la très grande célérité avec laquelle ils sont établis. Dans la préparation du budget de ce pays, une distinction est faite entre les dépenses permanentes, engagées du fait même de leur nature, et les dépenses nouvelles qui sont soumises à une procédure très stricte. Les prévisions budgétaires sont basées sur les résultats de l'année au cours de laquelle le budget est préparé. On trouve en parallèle avec les prévisions des dépenses, non seulement les crédits accordés l'année précédente mais aussi l'indication des résultats de l'avant-dernière année et, en des chiffres globaux, celle des paiements effectués au cours des sept premiers mois de l'année précédente et des paiements probables à faire pendant les cinq derniers mois de cette même année ¹. C'est-à-dire que les évaluations sont révisées d'après les données les plus actuelles, ce qui donne une précision telle qu'on doit constater une concordance presque absolue entre les chiffres de prévision et de réalisation. Un pareil mécanisme n'est possible que grâce à l'organisation d'une comptabilité publique faisant connaître les résultats de l'exercice périodiquement et dans un délai rapide. En fait il est tenu une comptabilité mensuelle dont les

1. Le projet de budget 1935-1936 (1^{er} avril-31 mars) présente, par rubriques budgétaires, les chiffres des comptes des exercices 1931-1932, 32-33, 33-34, et, en parallèle avec ces chiffres comptables, les prévisions des dépenses de l'année précédente 1934-1935, ainsi qu'une rubrique intitulée « Estimates revised », c'est-à-dire : prévisions révisées sur la base comptable des chiffres des dépenses et des recettes des sept premiers mois et de leurs estimations pour les cinq derniers.

résultats sont mis à jour pour communication au Bureau des préparateurs du budget. Ceci explique l'intervention au cours de l'élaboration du budget de l'Accountant Général qui peut être considéré, sous certaines réserves, comme le Directeur Général de la Comptabilité Publique avec pouvoirs très étendus de contrôle. Ceci fait ressortir aussi une très étroite collaboration du Pouvoir Législatif et du Pouvoir Exécutif.

Cette collaboration se retrouve dans le *Régime Suisse*. Le Conseil Fédéral, à qui incombe le soin de préparer le budget, ne rencontre point d'opposition pour obtenir l'assentiment des Chambres qui exercent leur contrôle plutôt lors de l'établissement de la loi des Comptes que lors du vote du budget. La discussion garde à tout moment le caractère d'une discussion d'affaires. Les exposés sont simples et positifs et n'agitent pas de questions de doctrine. C'est ainsi que, dans son message pour le budget de 1937, le Conseil Fédéral constate l'impossibilité de déterminer les conséquences de la dévaluation du franc sur le montant des dépenses à venir. Dans les cas où il a pu disposer de données sûres, il a fait subir aux crédits des derniers exercices une augmentation correspondante. Sinon les effets de la dévaluation n'ont pas été pris en considération : c'est le cas des crédits de personnel et de matériel des légations et des crédits pour matériel provenant de l'étranger. « Pour le cas où, du fait de la dévaluation, ces crédits se révéleraient par la suite insuffisants, le Conseil Fédéral se réserve la faculté de demander aux Chambres, au cours du prochain exercice, des crédits supplémentaires. » Cette liberté d'action du Conseil et le caractère de gouverne-

ment d'affaires, s'inspirant des méthodes de gestion d'une entreprise commerciale, résultat du caractère éminemment démocratique des institutions et des circonstances économiques et financières propres à ce pays, est favorable à la bonne gestion des deniers publics et à la sincérité des prévisions.

Le *système budgétaire américain*, s'il ne présente pas de méthodes originales pour l'évaluation des dépenses et s'il ne se recommande pas par l'exactitude des prévisions, est intéressant à signaler parce qu'il date d'une époque relativement récente et fait preuve de certains efforts de « modernisation » du budget. Jusqu'en 1921, la prospérité avait été telle que les Pouvoirs Publics n'avaient aucun déficit à redouter. Il semblait presque inutile d'établir un budget. L'absence de toute centralisation entraînait un véritable émiettement du plan d'action budgétaire. Le secrétaire de la Trésorerie jouait le rôle d'un simple agent de transmission des demandes de crédits des différents services, qui les établissaient en toute liberté et parfois même son intermédiaire était négligé par certaines administrations qui saisissaient directement le Congrès.

La loi du 10 juin 1921 a mis fin à ce désordre. Depuis lors, la responsabilité de la préparation du budget incombe au Président des Etats-Unis, mais, en fait, le travail est effectué par le Directeur du Budget¹. L'évaluation des dépenses présente toutes les garanties de sincérité. Les propositions établies d'après l'estimation directe des besoins réels des services sont centralisées

1. Loi du 10 juin 1921, section 207.

dans chaque ministère par un « Budget Officer » qui les fait parvenir dès le mois d'août, avec tous les renseignements qu'il a pu obtenir, au Bureau du Budget. Celui-ci ne se contente pas seulement de recevoir et de discuter les documents qui lui parviennent ; il peut, soit par lui-même, soit par des délégués envoyés sur place, les vérifier et se rendre compte du fonctionnement des services ¹. Ces enquêtes sont transmises avec les évaluations provisoires au Board of estimates qui a toute latitude pour corriger, augmenter ou diminuer les demandes, puis chaque département est avisé des modifications apportées à ses crédits. Dans la seconde phase de la préparation qui aboutit à l'établissement des demandes de crédit définitives, les propositions des services sont présentées suivant des modèles types ². Les documents comprennent trois colonnes : dans la première, est inscrit le montant du crédit proposé ; dans la seconde, celui de la dépense probable pour l'année en cours ; dans la troisième, la somme effectivement dépensée durant la dernière année financière achevée. Du 15 septembre à la fin de novembre, le Board of estimates procède par des débats contradictoires à des corrections et établit le projet définitif.

L'intervention d'organismes à caractère collégial, de procédures à caractère contradictoire, sont autant d'éléments de nature à assurer l'exactitude des prévisions. La préparation du budget est ainsi caractérisée par l'autorité raisonnée du pouvoir central.

Le projet est transmis au Congrès : il ne présente pas

1. Loi de 1921, section 213.

2. Loi de 1921, section 215.

le caractère d'un document unique et cohérent comme en France mais apparaît plutôt comme un faisceau de documents. A côté des prévisions qui constituent le budget proprement dit, il contient un état des crédits du dernier exercice expiré et un tableau estimatif des dépenses de l'exercice en cours avec indication des disponibilités qui existent encore.

Toute une série de documents annexes et statistiques (tableaux des dépenses d'après leur nature ou par administration, nombre des fonctionnaires, leur répartition et leur traitement...) sont susceptibles de renseigner le Congrès sur les besoins des services.

Le système américain semble ainsi porter à un certain degré de perfection la recherche de l'exactitude à l'aide d'une documentation très poussée. Si les résultats ne confirment pas l'excellence de ce procédé, il faut, croyons-nous, l'attribuer principalement au manque de pratique et de tradition des administrations, ce qui, nous l'avons vu par l'exemple anglais, reste le facteur essentiel de l'établissement d'évaluations exactes.

III. — Conclusion.

En ce domaine en effet, où l'évaluation directe est seule possible, les qualités personnelles des préparateurs jouent un rôle prépondérant : de leur sincérité et de leur perspicacité dépend la valeur des prévisions. Le caractère de chaque race constitue à cet égard un facteur plus ou moins favorable et le sens pratique que l'on se plaît à considérer comme l'un des traits saillants du génie anglo-saxon est un élément de supériorité dans ces délicates recherches qu'aucune tentative réglementaire ne saurait égaler. Aussi gardons-nous un certain

scepticisme sur l'essai de la responsabilité des fonctionnaires en Belgique. Cette mesure ne peut assurer qu'un travail plus consciencieux des agents d'exécution, mais il faut reconnaître que les divergences entre les prévisions et les réalisations sont l'effet soit de la conjoncture dont aucune sanction ne permettra de chiffrer exactement l'incidence, soit des erreurs volontaires dont les auteurs sont au-dessus de ces mesures disciplinaires, car il s'agit en général du Gouvernement lui-même.

Si la première source d'erreurs ne peut être qu'atténuée mais non tarie par le développement des études statistiques d'une part, par une stabilisation du régime politique et social de l'autre ¹, la seconde source peut être supprimée par l'adoption d'un régime politique reposant sur une conception plus logique des Pouvoirs. Le régime parlementaire, tel qu'il est actuellement pratiqué en France, entraîne l'émiettement des responsabilités et paralyse l'action de l'Exécutif ².

Les régimes les plus favorables à l'exactitude des prévisions sont ceux où le Parlement fait confiance au Gouvernement en s'interdisant de modifier le projet de budget et en lui laissant ainsi la responsabilité de la bonne

1. Les réformes profondes de l'organisation de l'Administration en France pendant cette législature compliquent le problème des évaluations.

2. Ce régime n'est pas toujours défavorable à l'exactitude des prévisions. Les réévaluations successives sont souvent utiles et parfois nécessaires. Pendant la période de l'inflation, de 1924 à 1926, il était indispensable de procéder sans cesse à des relèvements de crédits du fait de la dépréciation du franc. Cf. de même M. Bonnet (séance du 26 décembre 1937 au Sénat). « La Commission des Finances de la Chambre, tenant compte de l'évolution des changes et des prix entre la date de la préparation du budget et le moment de sa discussion, m'a demandé divers ajustements de crédits que j'ai consentis de bonne grâce. »

marche des services publics. L'esprit de la méthode d'évaluation directe se refuse d'ailleurs, dans son essence même, à tout automatisme, sinon à tout contrôle.

Elle est essentiellement de confiance sanctionnée par la responsabilité.

Si ces conditions du facteur politique et du facteur humain sont indispensables, elles ne sont pas suffisantes : une documentation exacte et récente est rigoureusement nécessaire. La reddition rapide des comptes, rendue possible par le système de la gestion, permet seule de bons résultats. A ce sujet, il est possible de dire que la solution du problème de l'évaluation des dépenses se trouve en partie dans l'organisation de la Comptabilité Publique : cette remarque autorise pour la France un certain optimisme car la réforme de la Comptabilité Publique permet d'arrêter mensuellement la comptabilité administrative et le compte, qui en est extrait, est envoyé mois par mois à la Cour des Comptes, si bien que peu à peu à l'idée traditionnelle de bilan se substitue celle de gestion. L'exécution du budget est suivie pas à pas. Cette réforme présente, pour notre matière, un intérêt statistique, en permettant de prévoir l'allure générale de l'utilisation des crédits et des besoins actuels et futurs. D'autre part le compte global est lui-même présenté beaucoup plus vite. La loi de règlement de 1935 fut déposée avant le vote du budget de 1937 : une telle célérité ne s'était encore jamais vue.

Si l'évolution comptable permet d'augurer favorablement de l'exactitude des évaluations à venir, le développement du rôle de l'Etat les rend par contre plus hasardeuses. Les dépenses les plus faciles à prévoir sont

celles de l'Etat-administrateur tandis que l'interventionnisme, faisant participer l'Etat aux aléas de l'activité industrielle et commerciale, entraîne dans les prévisions un coefficient d'erreur anormalement développé¹. Ceci apparaît clairement dans les pays où le rôle de l'Etat s'est étendu au point d'en changer la structure économique et sociale, tel l'U. R. S. S. où la conception classique budgétaire fait place à celle du plan financier.

Une telle évolution nécessitera plus que jamais une évaluation directe des dépenses, de façon à déterminer le plus rigoureusement possible l'incidence des fluctuations économiques.

La tâche des préparateurs du budget n'en sera pas facilitée. Mais si cette perspective semble inévitable, du moins est-il permis d'espérer que l'obstacle le plus grave à l'élaboration de prévisions exactes : l'instabilité monétaire, disparaîtra rapidement. Le retour à une monnaie stable, éliminant tout facteur artificiel dans le mouvement des prix, rendra moins illusoires les estimations des services administratifs et leur donnera, sinon la certitude, du moins l'espérance que leurs travaux ne seront pas inutiles.

1. En France, la gestion de services à caractère industriel par l'Etat rend parfois les évaluations si hasardeuses que la solution de l'Office Autonome s'impose. C'est ainsi que pour les Chemins de fer exploités en Régie, les dépenses d'exploitation, dont le montant dépend directement du mouvement des prix des matières premières, sont pratiquement indéterminables, et ces dépenses étant d'autre part obligatoires, on a été amené, par la force des choses, à la solution du budget indépendant du budget général, dont les règles ne présentaient pas de souplesse suffisante.

DEUXIÈME PARTIE

ÉVALUATION DES RECETTES

CHAPITRE PREMIER

LES DONNÉES DU PROBLÈME

L'évaluation des recettes n'a pas la même portée que celle des dépenses. Cette dissemblance vient de la différence de nature de l'autorisation budgétaire dans les deux cas.

Déterminant à la fois le genre et le montant de la dépense, elle ne porte, en ce qui concerne les recettes, que sur leur nature ¹. Aucune limitation n'est fixée à leur montant. Les chiffres figurant à l'état C du budget français n'impliquent en aucune manière que les encaissements cesseront quand ils auront été atteints. Ils ne sont véritablement que des renseignements purs et simples. Ceci explique qu'on ait pu se demander s'il était véritablement indispensable d'inscrire dans le budget, parallèlement aux prévisions de dépenses, la prévision des recettes à effectuer au cours de la même période financière. Le budget proprement dit n'exerce en effet aucune influence sur les recettes qui proviennent selon le cas

1. Et même dans certains pays sur une partie des recettes seulement.

des impôts, taxes, exploitations publiques, domaines, etc.

Il nous suffit d'avoir signalé cette idée qui précise la différence de nature très réelle des évaluations en matière de dépenses et de recettes. Il est cependant indispensable de se livrer à une prévision, et à une prévision détaillée, du produit à attendre des diverses sources de revenu. Malgré la règle traditionnelle que le vote des dépenses précède celui des recettes, il n'en est pas moins vrai, surtout dans les conditions actuelles, que le montant attendu des recouvrements détermine en fait celui des dépenses. La capacité contributive du pays et les ressources de l'épargne admettent des limites que l'accroissement des budgets modernes et la crise économique actuelle ont singulièrement rapprochées. En dehors de cette raison de fait, l'établissement des prévisions détaillées des recettes offre l'avantage de donner lieu à un examen périodique des sources de revenus publics qui fournit l'occasion d'en constater les lacunes et d'en réformer les imperfections. Il permet également de dresser un tableau complet de la situation des finances publiques, ce qui peut, à la fois, rassurer les créanciers de l'Etat et donner confiance aux épargnants qui seront sollicités par un emprunt possible. Aussi l'usage est-il solidement établi dans la plupart des pays de procéder à des prévisions particulières à chaque ligne de ressources. On peut estimer parfois préférable d'établir des prévisions d'ensemble, pour tenir compte principalement de l'influence de l'évolution de la conjoncture sur une catégorie de recettes qui y sont particulièrement sensibles : c'est le cas de la majoration globale que nous verrons dans le budget de 1937. Le procédé est assez peu fréquent, les prévisions ligne par

ligne permettant à la fois plus d'exactitude et de sincérité.

S'il est nécessaire d'évaluer les recettes de l'année à venir, il est difficile de le faire d'une façon convenable. Les méthodes d'évaluation sont en effet conditionnées par un certain nombre de facteurs ; elles dépendent de certaines données auxquelles il est difficile de satisfaire en même temps. Ces données sont essentiellement techniques, administratives et politiques.

DONNÉES TECHNIQUES DU PROBLÈME DES ÉVALUATIONS

Au point de vue technique, la méthode d'évaluation doit conduire à des prévisions justes. Mais cette exactitude sera plus ou moins facile à atteindre selon les caractères propres des recettes à calculer. Or, la nature des ressources est déterminée par le régime politique et économique du pays et leur rendement est plus ou moins sensible aux variations de la conjoncture.

Suivant le rôle assumé par l'Etat, une place plus ou moins grande est tenue par les ressources de nature industrielle, commerciale ou agricole. Peu importantes dans les pays où l'Etat se cantonne dans ses attributions traditionnelles d'administration et de police, où le régime économique est d'essence libérale, elles fournissent au contraire la majeure partie des recettes, là où l'interventionnisme est très développé. Or, les oscillations cycliques agissent avec le maximum d'intensité sur les produits des exploitations industrielles et du domaine. Ces revenus participent ainsi du caractère aléatoire des bénéfices et des profits des entreprises privées. Les Etats dont les ressources de cet ordre sont importantes,

éprouvent donc une grande difficulté à établir des prévisions devant l'irrégularité de leurs revenus ¹.

Dans la grande majorité des pays, où le régime de l'entreprise privée est encore actuellement dominant, les revenus d'origine fiscale sont encore les plus importants. Mais ils sont eux-mêmes déterminés par les formes et la répartition des richesses dans le pays. Suivant le caractère dominant de l'Economie, l'importance relative des impôts variera. Les impôts indirects ou les impôts directs, parmi ces derniers ceux frappant les revenus des exploitations agricoles, industrielles ou commerciales, seront, selon les cas, les plus productifs.

Les méthodes d'évaluation devront s'adapter aux caractères des principaux impôts. En pénétrant plus avant dans la technique fiscale, le problème de l'évaluation se présente différemment, suivant la nature de l'impôt. C'est ainsi que pour les impôts de répartition, aujourd'hui disparus en France, il ne se pose même pas, le montant de la recette étant impérativement fixé par l'autorité.

En ce qui concerne les impôts de quotité, au contraire, il reste entier. Mais leur rendement présente lui-même une plus ou moins grande sensibilité aux fluctuations de la conjoncture économique.

Il est évidemment assez difficile de discerner dans la variation des recouvrements ce qui est l'œuvre propre de ces fluctuations économiques et ce qui doit être attri-

1. Ils peuvent, à vrai dire, recourir à des palliatifs : tel l'affermage qui leur assure un montant assuré de recettes. De même la tarification des prix des transports assurés par l'Etat est un élément de stabilité relative. Cependant les prévisions des recettes de Chemins de Fer sont fréquemment démenties par les faits, car elles sont fonction de l'activité économique.

bué à d'autres causes. En dehors même des modifications législatives, un certain nombre de facteurs « extra-fiscaux » exercent une action réelle. C'est ainsi que les droits de douane à l'importation varient suivant les oscillations du commerce extérieur, mais leur produit dépend également de la politique douanière, qui n'est souvent que le reflet de la politique internationale (tels les contingentements qui sont souvent des mesures de représailles).

En ne s'attachant qu'à l'influence de la conjoncture, on constate que son intensité varie suivant la matière imposable et la manière dont elle est frappée.

En ce qui concerne la matière imposable, la plus sensible est sans aucun doute le chiffre d'affaires. Celui-ci dépend, en effet, du volume des affaires traitées et du niveau des prix, qui se modifient tous les deux suivant les phases de la prospérité ou de la dépression. Les bénéfices industriels et commerciaux, les dividendes sont également très sensibles. Les autres catégories de revenus le sont moins. Ils n'évoluent qu'avec un certain décalage ; c'est le cas des traitements et salaires : si certains salaires, par suite de l'échelle mobile, s'adaptent rapidement aux nouvelles conditions économiques, les traitements publics ont une évolution plus lente. Les revenus contractuels enfin présentent une très grande stabilité ; les loyers et fermages, les intérêts des capitaux prêtés ne varient pas en principe en ce sens que leur valeur nominale reste constante tant qu'une nouvelle mesure législative ou contractuelle ne l'a pas modifiée.

Le rendement des impôts frappant des produits de première nécessité est également assez stable, car le volume des transactions dont ils font l'objet est en fait

indépendant du revenu. Quant aux autres impôts frappant la consommation, leur rendement est plus ou moins sensible suivant la nature spécifique ou *ad valorem* de la taxe.

La manière dont est frappée la matière imposable, c'est-à-dire l'aménagement technique de l'impôt, peut en effet atténuer ou intensifier les influences cycliques.

Les procédés d'assiette peuvent éliminer toute action de la conjoncture. C'est le cas du forfait qui assure en France à l'impôt sur les bénéfices agricoles et à l'impôt foncier des rendements stables mais faibles. C'est le cas aussi de la taxation des signes extérieurs de richesse, qui fut le procédé de nos « quatre vieilles » et leur assura une fixité relative. L'évaluation est alors un problème très simple. Nous donnerons plus bas (p. 148 et suiv.) quelques détails sur ce point.

Le tarif également, s'il est spécifique, élimine toutes les répercussions du mouvement des prix et par suite ne laisse agir sur le produit de l'impôt que l'évolution du volume des affaires. S'il est *ad valorem*, le rendement suit très fidèlement les fluctuations économiques. Signalons aussi qu'un impôt comme l'ancienne taxe sur le chiffre d'affaires, frappant plusieurs échanges relatifs à un même objet, suivait d'une façon extrêmement étroite le mouvement des affaires. La nouvelle taxe à la production, perçue une seule fois, est au contraire plus stable.

En matière d'imposition directe, la personnalité de l'impôt aggrave les répercussions des mouvements économiques.

L'existence du minimum d'imposition et des divers abattements à la base ont cet effet, en cas de crise, de

diminuer le nombre des contribuables. La progressivité elle-même du taux peut réduire rapidement le rendement total de l'impôt. Une crise économique rejette en effet vers les classes moyennes les gros capitalistes. Ceux-ci changent de catégorie et le montant de leurs contributions est diminué plus que proportionnellement à leurs revenus. L'impôt progressif rend donc moins bien que l'impôt proportionnel.

Le mode de perception enfin peut accélérer ou retarder la variation des rendements fiscaux. Leur sensibilité est d'autant plus grande que le paiement de l'impôt est plus rapproché de l'origine de la matière imposable, (formation de revenus) ou de l'acte qui le motive (consommation ou circulation).

Ainsi dans le cas du stoppage à la source, si ce mode de perception fait ressentir automatiquement au fisc les fluctuations du revenu imposé, il le garantit, par ailleurs, contre une réduction ultérieure de ce revenu. Le décalage entre le fait générateur et la perception adoucit les pointes cycliques de ce revenu, mais, s'il est trop grand, fait courir au fisc le risque de voir disparaître la matière imposable.

En particulier le fait de calculer un impôt sur la moyenne des revenus de plusieurs années précédentes lui donne une stabilité certaine. Ceci explique pourquoi les revenus de la cédule D de l'Income tax anglaise (bénéfices industriels et commerciaux), calculés sur trois ans, ont bien résisté à la crise, les mauvaises années compensant les bonnes.

Ces remarques montrent combien les diverses recettes fiscales se différencient au point de vue de la sensibilité de leur rendement aux variations de la conjoncture économique.

Quelques exemples, exposés par M. Laufenburger¹, permettent d'illustrer cette sensibilité variable des systèmes fiscaux.

Si nous considérons tout d'abord la France, ses recettes fiscales pouvaient, en 1931, se répartir dans les trois catégories suivantes : impôts sur les transactions et transports : 56 % ; taxes assez constantes sur la production : 12 % ; impôts semi-sensibles sur le revenu : 31 %.

Pendant la phase de prospérité qui prit fin vers 1929-30, les excédents furent de 3.235 millions en 1928, et 3.871 millions en 1929-30 (15 mois). Sur les 6 milliards et demi de plus-value de ces deux exercices, celui de 1929 étant réduit à douze mois, cinq sont fournis par le produit des taxes sur les transactions.

Après 1930 éclata la crise qui amena en 1932 six milliards de déficit, dont quatre de moins-values sur les recettes. Ici encore c'est surtout l'œuvre du chiffre d'affaires, dont la défaillance, due à la contraction du volume des transactions et des prix, monte à 1.314 millions. Les impôts sur le revenu, qui avaient résisté en 1931, se tassent en 1932 à un rythme accéléré. Pour ces impôts les remises et les décharges fournissent le gros des moins-values².

1. LAUFENBURGER. « *Fluctuations économiques et rendements fiscaux.* » Revue d'économie Politique. Janvier-Février 1934.

2. D'ailleurs, si on considère les recouvrements réels en 1936, on constate que sur 60 milliards de recettes, *lato sensu*, plus de 30 sont dues à des droits spécifiques, moins de 12 à des taxes *ad valorem* proprement dites (comme le chiffre d'affaires), 7 à des recettes qui, étant donné leur mode de perception (décalage), sont à évolution retardée, le reste à des recettes stables sur lesquelles ni le mouvement des prix, ni le volume des affaires

Autres exemples : en Allemagne, où l'impôt sur le revenu (y compris l'impôt de juxtaposition sur le revenu de la fortune), couvrait la moitié du budget, le système s'est montré résistant à des fluctuations modérées. En Angleterre, où l'impôt sur le revenu et la fortune fournit 50 % des recettes en 1931-32, la même stabilité a été observée.

Ces fluctuations cycliques des rendements fiscaux introduisent un gros élément d'incertitude dans l'établissement des prévisions budgétaires. Il est cependant essentiel de les prévoir pour en atténuer les conséquences. Il faut donc adopter un mode judicieux d'évaluation et donner aux méthodes un aspect cyclique. En reprenant les termes de M. Laufenburger, les données techniques du problème de l'évaluation des recettes amènent à cette conclusion qu'il est nécessaire de substituer à un principe statique d'évaluation un procédé dynamique. Le principe statistique, rigide et automatique ne cadre plus avec le système fiscal et la conjoncture économique de l'époque. Le principe dynamique, par sa souplesse et son aptitude à suivre et à prévoir les variations des revenus, peut seul conduire à la vérité et éviter des désillusions.

Malheureusement une telle méthode ne satisfait pas aux conditions administratives et aux conditions politiques que doit remplir un mode de prévision satisfaisant.

n'ont d'influence (impôts fonciers, valeurs locatives). Ceci prouve que le volume des affaires exerce une influence beaucoup plus considérable que le mouvement du niveau des prix et explique pourquoi malgré la hausse des prix, la plus-value moyenne a été faible.

DONNÉES ADMINISTRATIVES ET POLITIQUES
DU PROBLÈME DES ÉVALUATIONS

Au point de vue administratif, en effet, le problème de l'évaluation se pose sous l'angle de son utilisation pratique. Ceci revient à dire qu'une qualité essentielle de la méthode employée devra être sa simplicité. Il ne faut pas perdre de vue qu'il s'agit de mettre au point un instrument de travail utilisable par des agents n'ayant que des connaissances techniques restreintes et que ce travail doit se faire dans des conditions optima d'exactitude et de rapidité. A ces deux points de vue, la méthode doit être d'un maniement aisé et ne pas présenter des risques trop grands d'erreurs involontaires. Or, en matière de recettes précisément, s'il semble possible d'élaborer une méthode scientifique, il est nécessaire que son passage du bureau du statisticien aux services du Ministère des Finances ne vienne pas diminuer sa valeur théorique par ses difficultés d'application.

Les nécessités administratives voient leurs exigences renforcées par celles des données politiques du problème des évaluations. Les procédés de prévision, pour satisfaire à ces dernières, doivent être à la fois conformes à la législation budgétaire et à l'esprit politique du pays.

La *législation budgétaire* détermine d'abord ce qui doit être évalué : le budget peut être en effet un budget de caisse ou de compétence juridique. Ceci revient à dire que, suivant les principes de la comptabilité publique en usage, la matière des évaluations variera. Si le sys-

tème est celui de l'exercice, il faudra évaluer le rendement de toutes les recettes provenant d'actes accomplis au cours de l'année budgétaire à venir quelle que soit l'époque réelle des encaissements. Si le système est celui de la gestion, au contraire, comme c'est le cas en France depuis quelques années, il ne faut prévoir que les recettes à encaisser réellement pendant l'année financière dont on prépare le budget. Ces divergences dans la conception budgétaire et comptable se traduisent par des différences importantes dans les méthodes d'évaluation. L'exemple le plus caractéristique est fourni par les contributions directes en France. La substitution de la gestion à l'exercice a amené la substitution des prévisions des recouvrements à celle des émissions de rôles, et par suite la recherche des pourcentages de recouvrement probables.

D'une façon plus générale, les méthodes d'évaluation dépendent, sinon dans leurs techniques, du moins dans l'esprit de ceux qui les utilisent, des habitudes du pays en matière de vote du budget. Il est évident que l'existence de budgets rectificatifs ou même de collectifs de crédits complémentaires accompagnés d'un examen de la marche des recouvrements affaiblit la valeur des évaluations primitives. La certitude de réévaluations postérieures est contraire à l'effort de sincérité des préparateurs. Un rôle considérable est joué également par les délais de préparation du budget et l'habitude de voter ou non la loi de finances avant l'ouverture de l'exercice. Si le régime des douzièmes provisoires permet l'utilisation de renseignements récents, il affaiblit le contrôle parlementaire. De même enfin la date d'ouverture de l'année financière a paru à quelques-uns susceptible

d'exercer une influence appréciable sur l'exactitude des prévisions.

Enfin à un point de vue qui pour être beaucoup moins précis n'en reste pas moins très important, la valeur des évaluations dépend dans un pays de l'attention apportée à l'équilibre budgétaire. Si l'opinion publique et le Gouvernement ont la « mystique de l'équilibre », les préparateurs du budget s'efforceront sans aucun doute de l'atteindre et seront beaucoup plus enclins à modifier les prévisions pour obtenir sur le papier un budget en équilibre. Dans le cas contraire, ils n'éprouveront aucune gêne à faire connaître le montant des prévisions de recettes déterminé avec rigueur, quel que soit celui des dépenses.

Dans ce même domaine du « climat » dans lequel les prévisions se font, il est indiscutable également que l'esprit politique du pays exerce une large influence. Les méthodes d'évaluation posent le problème toujours épineux des rapports des pouvoirs publics entre eux. Selon la prépondérance du Pouvoir Législatif ou de l'Exécutif, elles présentent des possibilités plus ou moins grandes de contrôle. Un pouvoir parlementaire dominant exigera des méthodes un certain automatisme qui empêchera l'arbitraire gouvernemental. Un pouvoir exécutif fort sera favorable à une évaluation directe. Ces préoccupations de contrôle des actes du Gouvernement sont parfois si vives, qu'elles s'exercent aux dépens des possibilités d'exactitude des méthodes. Alors qu'en matière de dépenses le seul but à atteindre est l'établissement de prévisions exactes, en matière de recettes les garanties contre l'arbitraire peuvent être obtenues par un renoncement volontaire à l'évaluation précise des ressources.

Une telle solution, qui se traduit en fait par une sous-évaluation systématique et qui ne va pas sans présenter certains avantages, n'en comporte pas moins des dangers très réels.

Les dangers des prévisions inexactes sont en effet si graves que, malgré la complexité du problème des évaluations, il est nécessaire d'arriver à des méthodes précises. Ces dangers sont faciles à concevoir, qu'ils proviennent de la réalisation de plus-values ou de moins-values.

Les plus-values sont cependant bien accueillies par l'opinion publique. Elles semblent correspondre à une prospérité générale du pays. Cela n'est pas toujours vrai.

Elles prouvent d'abord que les évaluations étaient techniquement mauvaises, qu'elles sont dues à une prudence excessive et à l'emploi d'une méthode erronée. Elles exposent surtout les dirigeants à des tentations plus ou moins désastreuses. Elles amènent dans le présent une diminution du contrôle de la gestion gouvernementale et une moindre résistance des assemblées aux demandes de crédits additionnels. Un relâchement se produit et, en même temps que des demandes nouvelles de dépenses, les Pouvoirs Publics sont assaillis de propositions de dégrèvements. Il leur est alors difficile d'y résister, sous peine de se compromettre aux yeux de l'opinion. Mais ces dégrèvements sont souvent hâtifs et toujours définitifs. Ces mesures plus ou moins irréfléchies grèvent les budgets à venir en les privant désormais de ressources qui peuvent leur être rapidement indispensables.

Il est certain cependant qu'un gouvernement ferme

pourrait parer à ces inconvénients, en affectant les plus-values à leur destination normale qui est l'amortissement de la dette publique. Mais si l'accord théorique est réalisé sur cet emploi, une longue expérience montre qu'en réalité il s'agit là d'une possibilité illusoire qui, en fait, ne se réalise presque jamais.

Si les plus-values sont susceptibles d'apporter de telles perturbations, les moins-values peuvent en provoquer de plus graves encore et plus directement. Lorsque l'équilibre du projet de budget ne se traduit pas par un équilibre réel pendant l'exécution, il faut alors recourir pour « boucler » le budget à des ressources de trésorerie. Si le déficit d'un budget n'est pas une chose excessivement grave, la succession de déficits pendant plusieurs années ne tarde pas à épuiser le Trésor et en créant des difficultés sur le marché financier et monétaire, elle peut aller, on ne le sait que trop, jusqu'à menacer la monnaie.

Il est évident que ces perspectives pessimistes ne peuvent être attribuées uniquement à des erreurs d'évaluation, résultant de l'emploi de méthodes défectueuses, mais celles-ci n'en ont pas moins leur large part de responsabilité.

La tâche des préparateurs du budget apparaît donc aussi délicate qu'importante. Ils doivent en définitive adopter des méthodes qui satisfassent autant que possible aux exigences techniques, administratives et politiques que nous avons essayé d'analyser. Il apparaît d'ailleurs aussitôt, qu'aucune méthode ne pourra concilier pleinement les qualités d'exactitude, de simplicité et les garanties contre l'arbitraire que devrait réunir un procédé idéal.

Une méthode rigide peut apaiser toutes les susceptibilités du Pouvoir Législatif et être d'un usage extrêmement simple mais elle n'a guère de chances d'être exacte.

Une évaluation directe peut conduire à des prévisions serrant la réalité de très près. Elle est par définition même assez simple mais elle est parfaitement arbitraire.

Une méthode plus scientifique peut être d'une précision à peu près parfaite et d'un mécanisme tel que son contrôle soit possible. Mais elle risque fort de n'être pas simple.

Suivant les pays, leur évolution économique, leur esprit politique, leur système fiscal, dans chaque pays suivant la période de la conjoncture, la préférence sera donnée à l'un ou l'autre de ces procédés.

L'étude des différentes pratiques en usage met en valeur un effort constant vers l'emploi d'une méthode conciliant dans des proportions variables les exigences d'exactitude, de sincérité et de simplicité¹.

1. Le problème de l'évaluation des recettes n'a été envisagé jusqu'ici que dans le cas le plus fréquent de la prévision du rendement de recettes déjà existantes.

D'autres hypothèses peuvent se présenter : en dehors des mesures d'ordre plus ou moins général susceptibles d'avoir une incidence sur les recettes comme les mesures de répression de la fraude et de contrôle, dont les répercussions ne peuvent évidemment n'être estimées qu'avec une marge plus ou moins grande d'arbitraire, nous signalerons les deux cas suivants : celui de la création d'un impôt et celui de la variation du tarif d'un impôt existant.

Lorsqu'un impôt est créé, il est extrêmement difficile de se faire une idée à peu près convenable du rendement qu'il sera susceptible d'avoir. On sait, en effet, qu'une certaine période d'adaptation est nécessaire pour qu'un impôt entre dans les mœurs, s'assouplisse et s'adapte à la matière imposable que l'on

veut frapper. Aussi bien, les prévisions de rendement, à moins de renseignements absolument certains, tenant, en particulier, à la possibilité de déterminer de façon très exacte, dès l'origine, la matière imposable et les assujettis, doivent-elles être extrêmement prudentes. Nous pensons à ce sujet que la meilleure méthode serait encore de n'attendre la première année qu'un rendement de valeur documentaire (ce qui s'est produit en fait pour l'impôt général sur le revenu en 1917). C'est évidemment une suggestion qui ne cadre guère avec la réalité, puisqu'en général les créations d'impôts ont lieu au moment où l'on a besoin de recettes supplémentaires, en période de crise, et qu'un rendement immédiat est attendu. Ce que l'on peut retenir, en tout cas, c'est la nécessité d'une prudence particulière dans l'évaluation de ces ressources nouvelles.

Les prévisions des variations de rendement, dues aux modifications de tarif, posent elles-mêmes des problèmes très complexes. Il suffit d'évoquer ici la fameuse théorie du « dégrèvement productif » et de se rappeler les déboires qu'elle a causés. Il ne faut pas oublier, en effet, que le rendement de l'impôt dépend de deux éléments : le taux et le volume de la matière imposable, qui varient souvent en sens opposé. L'élévation des droits peut entraîner un accroissement non proportionnel du rendement de l'impôt par suite d'une réduction de la consommation et d'une activité plus grande de la fraude. Inversement l'abaissement des droits peut être compensé par un développement de la consommation.

On conçoit alors combien les prévisions sont harsardeuses, surtout pour des taxes portant sur une matière imposable très sensible. Ainsi les majorations, en Angleterre, des droits sur l'alcool et la bière se sont traduites par des moins-values sur les évaluations budgétaires. Bref il entre en jeu, en cette matière, tant de facteurs complexes, tant d'impondérables que les préparateurs du budget en sont réduits à des tâtonnements et doivent agir ici encore avec le maximum de circonspection.

CHAPITRE II

LES SOLUTIONS PRATIQUES

Les méthodes d'évaluation utilisées par les agents chargés de l'établissement du projet de budget des recettes étaient, jusqu'à ces dernières années, l'évaluation directe et les méthodes automatiques.

La première est d'un usage extrêmement généralisé. Par le nombre des pays où elle est pratiquée, par l'excellence des résultats qu'elle procure dans quelques-uns, par sa souplesse qui lui permet d'être toujours actuelle, elle mérite la première place et donne à penser que le meilleur procédé consiste le plus souvent à se passer de méthode.

Pendant longtemps la France a méconnu en partie cette vérité. Elle a préféré dans certains cas à l'évaluation au mieux, des méthodes automatiques. L'évolution des données techniques et même politiques en ont finalement condamné l'application.

Depuis 1936, de nouvelles méthodes, inspirées du souci de traduire scientifiquement sur les prévisions les répercussions de l'évolution économique, ont été inaugurées, sans qu'aucune mise au point définitive n'ait été réalisée.

Après l'examen de l'évaluation directe qui est la pra-

tique dominante, l'étude des méthodes automatiques permet de saisir l'intérêt de la méthode des coefficients dont l'analyse montre les possibilités d'avenir.

Section I

Évaluation directe.

L'évaluation directe des recettes est la pratique la plus généralement répandue dans les pays étrangers et en France même, jusqu'au projet du budget de 1936 qui marque le début de méthodes nouvelles, son domaine d'application a été sans cesse grandissant. D'ailleurs ces méthodes nouvelles apparaissent elles-mêmes comme une évaluation directe à base scientifique, sans qu'il y ait entre ces deux formules, d'autres différences qu'entre l'empirisme et la science. C'est, en effet, l'empirisme qui constitue avec la confiance le caractère essentiel de l'évaluation directe.

L'aspect politique de cette pratique est la liberté d'action laissée au Gouvernement qui ne se trouve lié par aucune méthode obligatoire. Ceci n'exclut pas la possibilité d'un contrôle parlementaire dont la forme la plus efficace est l'étude du projet de budget par les Commissions. Mais les éléments en seront eux-mêmes fournis par les appréciations personnelles et subjectives des parlementaires. Nous nous retrouvons donc en présence de la même situation qu'en matière d'évaluation des dépenses, avec cette différence cependant que l'autorité du Gouvernement sera ici beaucoup plus grande : le caractère plus technique et plus spécialisé de l'évaluation des recettes nécessite, en effet, une expérience financière plus grande, qui se rencontre plus rarement

chez les parlementaires que l'aptitude à chiffrer telle ou telle dépense de matériel par exemple, et une documentation qui donne au Ministre des Finances évaluateur une position d'une supériorité indiscutable. Tout en reconnaissant l'utilité de ce contrôle, il faut donc considérer la confiance en la sincérité et la perspicacité des évaluations comme étant l'essence même de l'évaluation directe.

Cette nécessité de la confiance s'explique par l'aspect technique de la pratique qui est essentiellement empirique. L'évaluation se fait, suivant l'expression de M. Allix, « au mieux ». Il n'est pas question ici de méthode, mais d'appréciations plus ou moins arbitraires et subjectives, utilisant pour chaque cas concret les procédés qui semblent les plus aptes à conduire à la vérité. Chaque ligne de recettes doit voir son rendement analysé et rationnellement chiffré.

Cette absence de règles générales ne permet pas de décrire le mécanisme de la pratique. Le problème de l'estimation des recettes par l'évaluation directe admet autant de solutions qu'il y a de catégories de ressources. Tout au plus, peut-on donner quelques indications générales.

Ainsi que nous l'avons vu, sont considérées comme évaluées de cette façon les recettes « que chiffre directement le ministre du Budget¹ ». Le ministre procède seul à cette opération. Les facteurs favorables à la sincérité des prévisions que nous avons signalés pour la détermination du montant des crédits, dans sa phase administrative, ne se retrouvent donc plus ici : il n'y a

1. LAMOUREUX et BONNET : Projet 1934.

plus d'évaluations successives par les services intéressés, puis par le Ministre des Finances, dont les points de vue sont opposés, ce qui constitue un premier contrôle efficace. Les estimations du Ministre des Finances seront une œuvre personnelle et définitive. La personnalité du ministre y jouera donc un rôle considérable. De son expérience, de son discernement, de son souci de sincérité et de loyauté dépendra l'exactitude des prévisions. On ne saurait trop insister sur ce point car, en nul autre domaine, il n'est plus facile au « ministre de l'équilibre » de modifier les chiffres pour « boucler » le budget. Il est, en effet, admis que « des éléments d'ordre subjectif » peuvent être pris en considération. Sans doute, à la base du travail du ministre, se retrouvent les renseignements tirés du passé. Si l'on arrêtaient les évaluations fiscales sans le souci de se rapprocher autant que possible des mouvements des derniers mois, on ne disposerait d'aucune base sûre. Ainsi, les derniers encaissements connus sont-ils le premier élément de l'évaluation à établir.

Si l'utilisation des données du moment est nécessaire et inévitable, le procédé de l'évaluation directe ne se borne pas à cela. Son vrai caractère est d'être une anticipation de l'avenir, « une appréciation directe des faits qui peuvent se réaliser ou se réaliseront probablement ¹ » au cours de l'exercice à venir. M. Germain-Martin dans l'exposé des motifs du projet de budget de 1935, donne une excellente description du procédé ou plutôt de l'état d'esprit des évaluateurs. « Quant aux évaluations directes, elles n'ont de raison d'être que si

1. M. Léon SAY. Les Finances.

elles ne s'appuient pas uniquement sur les résultats connus. C'est donc une erreur que de les calquer sur les recouvrements actuels, et, à une époque comme la nôtre, alors que les recettes fiscales se modifient sous l'influence de tant de facteurs intérieurs et extérieurs, il convient d'admettre que les prévisions puissent garder un certain caractère personnel ». Le ministre donne plus loin des éclaircissements sur la façon dont chaque catégorie de recettes a été évaluée : « ... Les impôts sur les revenus devraient être affectés par les dégrèvements qu'a réalisés la loi du 6 juillet 1934. Mais, nous référant aux expériences du passé et aux théories qu'ont soutenues les techniciens les plus qualifiés de la finance, nous croyons que la diminution des rendements n'est pas exactement proportionnelle à celle des taux. Le développement de la matière imposable, la multiplication des transactions, l'attrait moins grand de la fraude, toutes ces causes ne peuvent manquer de créer des plus-values dont nous avons, avec prudence d'ailleurs, escompté l'effet », et il fait ressortir la complexité de l'évaluation directe de certaines ressources : « ... Quant à la politique douanière proprement dite, il est malaisé à un ministre des Finances d'en prévoir les répercussions : elle dépend des circonstances intérieures ou extérieures, des événements économiques, du rapprochement des peuples ou de leur hostilité croissante... »

Tous les facteurs susceptibles d'influencer les rendements fiscaux ou domaniaux, du plus considérable au plus faible, et du plus général au plus particulier, doivent être pris en considération. Facteurs les plus généraux, et disons même les plus imprécis, comme l'exposait dans le Budget Speech de 1893, Sir Vernon Harcourt.

« Si je me base sur les statistiques, sur les bruits qui courent dans la cité, sur les plaintes que fait entendre le Lancashire, sur la situation du Yorkshire, si j'écoute la rumeur publique... » et facteurs particuliers à chaque dépense, souvent non moins difficiles à chiffrer, comme le donne à penser cette remarque de M. Germain-Martin destinée à légitimer son appréciation personnelle des ressources d'origine judiciaire « la rapidité plus grande de la justice entraîne une augmentation du produit des amendes » !

Ces quelques indications, données par les auteurs mêmes d'évaluations directes, suffisent à en faire ressortir la complexité et l'arbitraire. Néanmoins les résultats peuvent en être excellents. La généralité de son application permet de donner à l'occasion de son étude une vue d'ensemble des procédés d'évaluation à l'étranger. Nous donnerons ensuite des indications sur la pratique française à cet égard.

I. — Évaluation des recettes à l'étranger.

Il est à peu près impossible de répartir les différents pays, considérés sous l'angle de leurs méthodes d'évaluation, en catégories distinctes. Les mêmes procédés se retrouvent partout. Seules quelques tendances permettent de les grouper, pour la clarté de l'exposé, suivant un classement dont nous ne nous dissimulons pas le caractère artificiel. La distinction proposée réunit dans une première catégorie les Etats pratiquant l'évaluation directe pure et dans une deuxième les Etats où l'évaluation directe est tempérée par certains procédés dont le plus répandu est celui des moyennes.

Dans les pays d'évaluation directe pure, la valeur du personnel administratif, l'esprit politique et la nature des revenus publics expliquent les bons résultats obtenus en Angleterre, aux Indes anglaises et en Suisse et les résultats plus médiocres aux U. S. A., en U. R. S. S., en Italie et en Allemagne qui semblent principalement imputables au manque de traditions administratives aux U. S. A., au rôle politique et économique de l'Etat en U. R. S. S. et à l'absence de contrôle de l'Exécutif dans les gouvernements autoritaires italien et allemand.

L'évaluation directe tempérée, pratiquée en Russie, en Turquie et en Roumanie avant la guerre, l'est actuellement dans ce dernier pays ainsi qu'en Yougoslavie. Enfin, l'Autriche, la Hollande et la Belgique où des méthodes automatiques furent en usage, recherchent l'exactitude par l'emploi de procédés adéquats aux différents impôts et se rapprochent beaucoup de la France dont elles semblent d'ailleurs avoir subi l'influence.

Si cette classification peut servir de guide dans l'exposé des méthodes d'évaluation, elle ne doit en aucune manière être interprétée comme opposant les pays les uns aux autres car les mêmes procédés ne diffèrent guère que par des aspects purement formels et les facteurs d'inexactitude jouent tous, dans tous les pays, avec une simple différence d'intensité.

§ 1. — PAYS D'ÉVALUATION DIRECTE PURE

La remarquable exactitude des prévisions en *Angleterre* donne à penser qu'il n'est point de procédés meilleurs que l'évaluation directe, pratiquée correctement. Le système anglais est en effet le type du système d'éva-

luation directe. Le Chancelier de l'Echiquier arrête les prévisions, avec l'aide des fonctionnaires des administrations financières, et le Parlement, dont la majorité lui fait confiance, ne les conteste jamais sérieusement. Le sentiment de la responsabilité de l'équilibre favorise des évaluations sérieuses. D'autre part, le système fiscal anglais très souple permet par des variations du tarif de l'Income Tax d'ajuster chaque année les recettes aux besoins. Le Gouvernement n'a donc aucun intérêt à forcer les prévisions. Enfin, l'organisation comptable, le régime de la gestion, fait connaître rapidement les résultats les plus récents, d'autant plus que les règles budgétaires sont moins strictes qu'en France : le budget est voté en retard et le Budget Speech, où le Chancelier expose ses évaluations, a presque toujours lieu dans les derniers jours d'avril, l'année financière étant déjà commencée. Le caractère pratique de l'esprit anglo-saxon est un dernier facteur favorable. Si toute l'organisation politique en porte la marque, il apparaît clairement dans la simplicité du Budget Speech qui ressemble à « l'allocution » d'un président de conseil d'administration ¹.

En fait, les recettes ne font pas l'objet d'un état de prévision détaillé. S. Austin Chamberlin le déclarait explicitement aux Communes le 19 avril 1904 : « je ne puis entrer dans un examen détaillé des calculs sur lesquels se basaient les prévisions budgétaires de l'année dernière. Qu'il me suffise de dire qu'elles étaient établies dans les formes habituelles, d'après les informations fournies par les administrations des douanes et du

1. M. DE PEYSTER. Cours des Finances étrangères.

revenu intérieur... » La plus grande part des revenus est en effet perçue par deux grandes administrations fiscales : l'« Inland Revenue » pour les impôts directs et le département des « Customs and Excise » pour les douanes et les contributions indirectes. Ces deux départements, distincts de la Trésorerie, sont en contact étroit avec elle.

Pour préparer les Estimates, les fonctionnaires ne sont tenus par aucune loi ni aucun usage : ils utilisent comme base de leurs calculs, les rentrées effectives d'impôts pendant une série d'années. Mais l'essentiel de leur travail consiste à apprécier tous les éléments variables qui affectent le rendement de chaque source de recette : tous les facteurs économiques permettant d'apprécier la phase de la conjoncture et son évolution sont pris en considération. Sir E. Hilton Young dans « The System of National Finance » résume ainsi le procédé d'évaluation : « Les Revenue Départements ont des documents sur le rendement de tous les impôts pendant de nombreuses années, documents qui montrent leur pourcentage normal d'augmentation au fur et à mesure de l'augmentation de la fortune publique et de la population, l'effet des changements de tarif et celui de toutes les circonstances spéciales telles que les grèves, les guerres et les calamités atmosphériques. En prenant les rendements de l'année précédente comme base, en ajoutant et en soustrayant en quantité normale pour les augmentations ou les diminutions régulières montrées par les documents et en affectant une correction pour les influences anormales qu'il est possible de prévoir, on arrive à former une estimation très exacte des recettes auxquelles il faut s'attendre dans l'année qui vient. »

L'évaluation directe n'a donc rien d'une estimation au jugé plus ou moins fondée : elle s'appuie sur une longue expérience et une grande documentation, en particulier sur les vérifications des résultats obtenus par une référence aux renseignements statistiques qui sont apparus au cours de l'année. Grâce au système de la gestion, ces renseignements abondants sont complétés par des données extrêmement récentes, puisque, le Budget Speech ayant lieu après ouverture de l'année, le Chancelier a connaissance des résultats de l'année écoulée. Il suit constamment le mouvement des impôts, cherche à en discerner les tendances et suppute avec les chefs des services compétents, quelles probabilités présente l'exercice futur : il se fait ainsi une opinion personnelle sur le rendement probable de l'année.

Ce caractère personnel des évaluations apparaît clairement dans le Budget Speech. Celui-ci est un exposé technique dans une forme très simple, discours d'affaire¹, où le Chancelier annonce d'abord le montant global des recettes de l'année écoulée, suivi de quelques renseignements généraux, dont les sources de recettes qui ont donné des excédents ou des mécomptes pour en faire ressortir les causes. Après avoir défini sa politique financière, le ministre expose le rendement probable des revenus en supposant d'abord que les lois en vigueur ne soient pas modifiées : il donne des chiffres ronds par grandes catégories de recettes (douanes, accise, droits de succession, timbre, Income-Tax). Enfin, de la comparaison des prévisions de dépenses et de

1. D'autant plus que le Budget Speech est fait à la Chambre des Communes siégeant en Comité des Voies et Moyens.

revenus, il fait ressortir l'équilibre réalisé ou à réaliser et propose des variations de tarif.

Quelques passages des Budgets Speech de Sir Neville Chamberlain illustrent ces indications : « Je vais maintenant remettre à la Chambre, déclare-t-il le 25 avril 1933 aux Communes, mes évaluations de recettes sur la base des impôts existants... (En ce qui concerne l'impôt sur la bière) je ne puis espérer que la chute qui a été si marquée au cours de ces dernières années prendra fin : je dois donc envisager un nouveau fléchissement. J'inscris donc la bière sur la base actuelle pour L 68 M. contre L 74 M. que j'ai reçus l'année dernière. Je compte sur une légère amélioration du rendement du sucre, parce que les recettes de ce chef avaient diminué l'année dernière à raison des versements anticipés qui avaient été faits l'année précédente. (Pour l'Income-Tax) j'estime que je recevrai 11.500.000 L de moins que l'année dernière : malheureusement les relevés que les commerçants ont l'obligeance de me présenter montrent que les bénéfices de 1932, sur lesquels l'assiette est établie, ont été considérablement moindres qu'ils ne l'avaient été l'année avant ; en outre, nous devons tenir compte des effets de la perte d'intérêt qu'a provoqué l'emprunt de conversion, ce qui se traduit par un montant inférieur d'intérêt » ; et le 21 avril 1936, « j'ai déjà attiré l'attention sur l'accroissement considérable du produit des douanes l'an dernier et prévu qu'à moins d'événements susceptibles de réduire le pouvoir d'achat de la communauté, j'envisagerais pour la nouvelle année un nouveau et important mouvement de hausse du produit des douanes et accise qui est particulièrement sensible aux changements qui se produisent dans les ten-

dances d'achat du public. En conséquence, j'inscris des augmentations dans mon budget et, dans bien des cas, de substantielles augmentations... (Au sujet de l'Income-tax). C'est une assez belle augmentation mais j'en fais état avec quelque espoir que cela sera justifié parce qu'elle est basée sur des informations qui ont été obtenues auprès d'un certain nombre d'entreprises qui ont eu la bonté de me fournir leur prévision de bilan pour 1935, ce qui naturellement constitue la base de l'assiette de l'Income-tax en 1936 pour la cédule D ».

Les prévisions du Chancelier ne sont pas modifiées : c'est une tradition parlementaire. L'opposition se contente de remarques courtoises : aucun calcul hâtif entre deux séances ne vient les bouleverser. Tout ceci permet à l'Angleterre d'avoir des évaluations de recettes d'une précision surprenante. Avant la guerre, il n'était pas rare de ne relever entre les prévisions et les réalisations que des différences inférieures à 1 % ¹. Après la guerre, même malgré l'instabilité provisoire des temps, même exactitude. Voici quelques résultats :

En 1920-21 :

Dépenses prévues. .	1.184.102.000 £.	} Excédent
— réalisées .	1.195.428.000 £.	
Recettes prévues. .	1.418.300.000 £.	} Excédent
— réalisées .	1.425.985.000 £.	

Donc l'excédent prévu était de 234.198.000 L. et réalisé 230.557.000 L., soit une différence de 3.641.000 L., c'est-à-dire une différence de 1.5 % avec les prévisions.

En présence de la crise à partir de 1930, les Chanceliers, malgré quelques surestimations parfois volontaires

1. En 1894 : recettes prévues . . 2.291 millions £ } Écart 1/2 %.
— réelles. . . 2.278 — }

ou maladroit¹, firent en général preuve d'une prudence et d'une perspicacité remarquables malgré les difficultés inouïes de prévision. Ainsi, pour 1932-33, si le recouvrement de l'Income-tax fut de 252 M. L, inférieur de 8 m. à la prévision, celle-ci avait elle-même été inférieure de 27 M. au recouvrement de 1931-32 (287 M); de même, pour la Surtax : recouvrement 1931-32 = 77 M. L, prévision 1932-33 = 66 M. L ; réalisation 61 M. L.

Depuis 1933, la reprise économique amène des plus-values, mais celles-ci sont également tempérées, car elles sont prévues. Voici la comparaison des prévisions et des réalisations pour les années 1933-34 et 1934-35.

(En milliers de livres.)

	1933			1934		
	Prévisions.	Réalisations.	Différence.	Prévisions.	Réalisations.	Différence.
Income-tax.	228.750	228 932	+ 192	219 500	228 877	+ 9.377
Surtaxe . .	51.000	52.590	+ 1.590	50 000	51.165	+ 1.165
Estate Du-						
ties . . .	74.750	85 270	+ 10.520	76.000	81.356	+ 5.356
Stamps . .	20.400	22.710	+ 2.310	25.000	24.110	— 890
Customs. .	165.965	179.177	+ 13.212	183.650	185.096	+ 1.446
Excise. . .	101.182	107.000	+ 5.818	106 350	104.600	— 1.750

*Principaux pourcentages entre la différence
entre la prévision et la réalisation d'une part et la réalisation de l'autre.*

	1933	1934
Income-Tax.	0,09 %	4 %
Surtaxe	2,8 %	1,9 %
Excise	5,6 %	1,6 %

1. En 1929, M. CHURCHILL prévoit une augmentation de 1,5 % du rendement des impôts et cependant tous les impôts furent inférieurs aux estimations.

Cette étonnante précision obtenue par l'évaluation directe, est surtout redevable à la valeur personnelle des préparateurs. C'est là en effet le facteur essentiel de réussite comme le reconnaît S. Chamberlain : « Lorsqu'on accuse mon très honorable ami et successeur d'optimisme excessif et qu'on l'abreuve de critiques, il peut se consoler, comme je l'ai fait sous les critiques en sens contraire, l'année dernière, en pensant qu'aucun Ministre des Finances au monde n'a de conseillers plus avisés et plus prudents pour l'aider à établir ses évaluations que le Chancelier de l'Echiquier de ce Royaume » (Budget Speech, 1921) ¹.

La pratique de l'évaluation directe pure permet également au *Portugal* d'établir des prévisions serrant la réalité de très près.

Les exposés des motifs précédant les décrets d'approbation du budget expliquent, comme le Budget Speech, mais de façon plus sommaire, la manière dont les évaluations ont été calculées. Des tableaux comparatifs exposent les augmentations et les diminutions de chaque espèce de recettes, en même temps que leur origine, entre l'année dont le budget est présenté et celle qui précède. D'autre part, M. Antonio de Oliveira Salazar, qui gère depuis plusieurs années les finances publiques portugaises, montre un constant souci de présenter le

1. Dans les dominions, les mêmes caractères se retrouvent. Au Canada, les prévisions de recettes sont indiquées sommairement par le Ministre des Finances, dans le *Budget Speech* ; de même en Afrique du Sud. Aux Indes anglaises, les procédés utilisés en matière d'évaluation des dépenses, reposant sur l'utilisation de renseignements extrêmement récents, grâce à l'organisation d'une comptabilité mensuelle, permettent *a fortiori* des prévisions très sûres des recouvrements fiscaux.

budget en équilibre et de réaliser cet équilibre au cours de l'exécution. Dans ce but, pour faire face aux dépenses non prévues dans le projet, des recettes nouvelles sont réalisées en contrepartie des crédits ouverts au cours de l'année ou à titre de renforcement des recettes qui ont été stipulées dans le budget.

Les résultats de cette méthode de gestion sont excellents : en 1936, les réalisations se révélèrent très voisines des prévisions, ne les dépassant que de 110.000 contos ¹. Les plus-values sont habituelles et générales. En 1936, les recouvrements dépassèrent les prévisions de 22.500 contos pour les impôts directs généraux (plus-value de 3,6 %) et de 66.500 contos pour les impôts indirects (plus-value de 7,9 %). Les seules moins-values intéressèrent les revenus des capitaux (600 contos) et les remboursements et restitutions (29.600 contos) ².

La fréquence des plus-values permet de conclure à la prudence du Ministre des Finances.

Cette prudence dans les évaluations se retrouve en Suisse dont le gouvernement rappelle également celui de l'Angleterre par son aspect de gouvernement d'affaire.

Le Conseil Fédéral expose ses évaluations et les motifs qui les ont déterminés dans le Message à l'Assemblée Fédérale concernant le budget de la Confédération.

Ses propositions sont toutes imprégnées d'un esprit de gestion commerciale et même patrimoniale et sont

1. De 73.000 contos seulement, si on tient compte des recettes nouvelles réalisées en cours d'année et non prévues au budget.

2. Comptes publics de l'année financière 1938 : rapports de la 8^e gestion du Ministre des Finances.

extrêmement prudentes. Le pessimisme du Conseil Fédéral était devenu légendaire avant la guerre : il avait l'habitude de présenter son budget en déficit. De 1879 à 1907, vingt-six budgets furent présentés en déficit alors que cinq seulement en ont donné dans les comptes. Méthode partiellement critiquable car nuisible au crédit de la Confédération, mais surtout louable car, étant donné la part prépondérante des douanes parmi les recettes, il est prudent de faire des évaluations très modérées.

Le même esprit s'est maintenu depuis 1918. Les deux sources essentielles de revenu sont les douanes et le timbre.

Pour les douanes, la méthode d'évaluation consiste à envisager tous les facteurs économiques, à étudier leur évolution et à la prolonger dans l'avenir.

Ainsi le Message du 10 novembre 1936 constate que les recettes douanières fléchirent dans la mesure où l'intérêt du commerce d'exportation exigea qu'on mît un frein aux importations. Il contient une étude des recettes depuis 1931, puis une estimation des recettes du Budget 1937 avant la dévaluation à 300 millions. Pour cela on a tenu compte de la moins-value qui résulterait de nouvelles restrictions d'importations et du fléchissement des achats de luxe, conséquence de la dépression économique. L'assouplissement du régime des importations, conforme à la politique de dévaluation, ainsi qu'une reprise du commerce et des transports semblaient devoir entraîner une augmentation quantitative des impôts. « Sous toutes réserves, nous évaluons les recettes de l'administration des douanes en 1937 à 304.300.000 francs au maximum. »

Pour le timbre un tableau comparatif rapproche les résultats de 1935 (comptes), des prévisions pour 1936, ainsi que des réalisations déjà connues de cet exercice et des prévisions pour 1937. Il s'agit ici encore d'une évaluation directe pure : ainsi le produit des droits de timbre pendant les premiers mois de 1936 permet d'évaluer pour 1936 le produit brut du timbre à 20,5 M. fr. ; une certaine augmentation des recettes, consécutive à la dévaluation, sera probablement constatée en 1937 et peut être estimée à 1 M. frs (un peu plus de 5 %) pour chacune des deux catégories de droits.

Le gouvernement suisse est évidemment très avantage par deux faits : l'esprit de collaboration des Pouvoir Publics et l'exiguïté du budget fédéral. Ceci est important, car, si dans le domaine des idées, l'influence des pays ne se mesure pas à leur étendue ou à leur population, dans la préparation du budget, un même pourcentage d'erreur donne des chiffres très différents suivant la grandeur des dépenses et des recettes publiques. Et pour rendre plus encore délicate la mission des préparateurs dans les grands pays, non seulement leurs erreurs prennent des proportions très grandes, mais encore l'évaluation directe y est plus difficile par suite de la complexité du système fiscal, de la difficulté de rassembler tous les renseignements nécessaires et d'apprécier les conséquences de l'évolution économique probable sur les finances publiques.

Tels sont les obstacles que rencontrent aux *Etats-Unis d'Amérique* les fonctionnaires du Bureau du Budget. Ceux-ci, en préparant les évaluations de recettes du gouvernement fédéral, au mois de novembre de chaque

année, doivent présumer que les impôts alors en vigueur continueront d'être levés et prévoir la tournure probable de l'activité économique pour les vingt mois qui viennent (période couvrant le reste de l'année fiscale en cours et l'année fiscale suivante).

Le Secrétaire d'Etat au Trésor, chargé, avant 1921, de rassembler les demandes de crédits des départements et de les transmettre au Congrès, après y avoir joint une situation des revenus probables, reste, depuis la loi du 10 juin 1921 et le décret du 8 novembre 1921, chargé de l'administration des revenus et de la responsabilité de leur assiette : il transmet au Président pour son édification personnelle, simultanément avec la présentation des projets de crédits par le Directeur du Bureau du Budget, un exposé sur les rapports entre les dépenses et les revenus, tels que ceux-ci résultent de ses évaluations. Mais celui qui a la responsabilité des prévisions de recettes n'est pas le Secrétaire d'Etat au Trésor, mais le Directeur du Bureau du Budget, qui examine en détail et modifie les chiffres du Secrétaire. Une centralisation complète est donc réalisée sous l'autorité du Président¹.

Deux préoccupations dominent l'évaluation des recettes : examiner le passé le plus rapproché et étudier les conditions politiques, sociales et économiques du présent, dont l'influence sur le rendement des sources

1. Avant 1921, le budget était établi très près de l'ouverture de l'exercice et les prévisions rectifiées en décembre — mais la mauvaise organisation fédérale entraînait de graves discordances : jusqu'en 1891, les évaluations les plus optimistes se trouvèrent dépassées. Puis, diverses mesures monétaires et l'accroissement des dépenses renversèrent la situation. Depuis 1902 jusqu'à la guerre, le budget fut à peu près en équilibre.

de revenus de l'État se fera toujours sentir. Un rapport très étroit existe, en effet, en Amérique, surtout depuis quelques années, entre le budget et le système budgétaire d'une part et le système gouvernemental et l'organisation économique et sociale, d'autre part. Ceci explique pourquoi le budget américain a présenté, pendant ces dernières années, une allure « dynamique », en ce qu'il reflétait les besoins sociaux dans leur évolution continuelle, avec la préoccupation essentielle de les satisfaire beaucoup plus que celle d'assurer l'équilibre du budget.

Ce caractère du budget et des évaluations apparaît à la fois dans la conception théorique et dans l'application pratique du système budgétaire.

La loi du 10 juin 1921, votée par le 67^e Congrès, disposait en effet : Section 201 : « Le premier jour de chaque session ordinaire, le Président transmet au Congrès le budget qui comporte :

a) Un projet de dépenses et de recettes pour l'année qui vient ;

b) Des évaluations des recettes du Gouvernement, pendant l'année, qu'il convient d'apprécier en prenant pour base :

1° Les lois existantes au moment de la transmission du budget ;

2° Les propositions d'impôts contenues dans le budget.

c) Les dépenses et les recettes du Gouvernement pendant la dernière année fiscale entière ;

d) Évaluation des recettes et des dépenses pendant l'année fiscale en cours.

e) Le montant annuel et permanent comprenant le

reliquat des crédits pour les années fiscales antérieures, qui seront disponibles pour des dépenses pendant l'année fiscale courante, et ce au 1^{er} novembre de chaque année. »

La pratique s'est strictement conformée à l'esprit de la loi.

Ainsi le Message du Président Roosevelt du 6 janvier 1937 pour l'exercice 1937-38 contient, dans sa partie I, un exposé général de la situation constatant une reprise économique permettant d'obtenir en 1938 un budget en équilibre et sans doute en 1939 un équilibre total, y compris l'amortissement. La partie II est consacrée à des recommandations au Congrès pour le maintien ou l'institution de certaines mesures d'ordre financier. La partie III est une vue d'ensemble des exercices 1936, 1937 et 1938. Le Président examine d'abord les encaissements et les décaissements réels du Trésor pendant l'exercice 1936, en s'attachant à discerner les causes qui les ont fait différer des prévisions. Il constate que les recettes ont été de S 4.115.956.615, soit S 295.000.000 de moins que les évaluations, et que les dépenses, étant montées à S 8.879.718.258, ont dépassé de S 1.234.496.920 les crédits prévus. Après avoir estimé les dépenses et recettes de l'exercice 1937, il arrive au programme financier pour 1938 et reconnaît que « l'augmentation présumée des recettes et la diminution des dépenses d'assistance reflètent l'amélioration générale des conditions économiques du pays ». Ainsi les recettes de trésorerie sont évaluées à S 7.213.607.000 en augmentation de S 1.465.456.000 sur les recettes correspondantes de 1937 et de S 3.177.650.000 sur celles de 1936. « Cette plus-value est fondée en grande partie sur l'augmentation

du produit des impôts sur le revenu provenant de l'amélioration générale des conditions économiques et sur la mise en application du Revenu Act de 1936 ».

Les recettes sont d'ailleurs évaluées par grandes lignes : impôt sur le revenu, impôts divers du revenu intérieur, douanes, perception des cotisations de la loi sur les Assurances sociales, recettes diverses, réalisations d'actifs.

Suivent des tableaux dont les deux principaux retracent, l'un les résultats et les prévisions des dépenses de gouvernement afférentes aux exercices 1937-38 (classification groupant les dépenses générales et de crise), et l'autre le résumé numérique de la partie III. Il se présente ainsi :

	PRÉVISIONS 1938	PRÉVISIONS 1937	COMPTES 1936
I. <i>Recettes fiscales</i>	»	»	»
Revenu intérieur	»	»	»
Douanes	»	»	»
Recettes diverses	»	»	»
Réalisations d'actifs	»	»	»
II. <i>Dépenses</i>	»	»	»
III. <i>Excédent ou déficit</i>	»	»	»
IV. <i>Moyens pour y parer</i>	»	»	»
Diminution des fonds de roulement	»	»	»
Emprunts :			
Correspondant à des amortissements	»	»	»
Correspondant à un accroissement de la Dette publique	»	»	»

Pour 1938, l'excédent prévu était de S. 1.139.607.000, mais le Président s'était réservé de formuler ultérieurement ses propositions relatives aux dépenses d'assis-

tance. Le Message du 20 avril 1937, modifiant le précédent et constatant que les recettes des neuf premiers mois de 1937 annoncent un déficit sur les évaluations, met en évidence la nécessité de procéder à une réévaluation générale des recettes et des dépenses dans le but de diminuer la prévision des recettes et d'apprécier plus exactement les besoins.

A cet effet, un nouveau tableau est ainsi présenté :

	ÉVALUATION révisée pour 1938. —	ÉVALUATION précédente pour 1938. —	ÉVALUATION révisée pour 1937. —	ÉVALUATIONS précédentes pour 1937. —
Recettes. .	6.906.000.000	7.293.607.000	»	»
Dépenses .	7.324.000.000	5.756.484.000	»	»
Différence.	— 418.000.000	+ 1.537.000.000	»	»

La grande variation est due aux dépenses du poste « Reprise économique et assistance » prévues dans le Message de janvier à S 316.000.000 et dans celui d'avril à S 1.820.000.000. Il se dégage de cette étude une conclusion essentielle : c'est la préoccupation évidente du Président, assuré de la collaboration effective du Congrès, de faire effort de sincérité et de loyauté pour évaluer avec le maximum d'exactitude. Il y a là vraiment l'exemple d'un indiscutable courage pour chasser toute illusion dangereuse : il est intéressant également de relever dans les Messages un certain nombre de conclusions du Président touchant au droit budgétaire où il semble être parvenu par l'expérience acquise et que la France a déjà depuis longtemps reconnues judicieuses, mais dont elle ne semble point vouloir assurer l'application. C'est tout d'abord la remarque que le budget est un « programme financier bien coordonné », faisant

ressortir le danger des initiatives provenant de groupes particuliers (ce qui vaut aussi bien pour l'initiative en séance qu'en Commission) et c'est surtout cette ligne de conduite salubre :

« La pratique d'une saine politique financière exige la prévision rigoureuse aussi bien des crédits d'engagement que des crédits de paiement. Il est impossible de maintenir l'équilibre entre les dépenses et les recettes si des autorisations d'ouverture de crédit ne sont effectuées avec mesure. » La France sait combien il lui en a coûté depuis les années euphoriques de 1928-30 de ne pas avoir respecté cette règle de prudence.

Cette compréhension de la situation économique, indispensable à l'exactitude des évaluations, n'a pas toujours été montrée par les Présidents des U. S. A. Sous le mandat du Président Hoover, les prévisions de la Trésorerie attestaient une méconnaissance de la conjoncture. Elles étaient basées sur des indices économiques favorables qui n'existaient pas à cette époque. En décembre 1930, après quatorze mois de crise sévère, M. Hoover présentait au Congrès son budget annuel avec les évaluations suivantes :

Encaissements (millions de dollars).

1929-1930	1930-1931	1931-1932
réalisés.	réalisés.	évalués.
—	—	—
4.177,9	3.834,8	4.085,1

Ainsi, sans paraître s'occuper de la conjoncture économique et sans compter sur une majoration d'impôts, il estimait qu'en 1932 la Trésorerie pouvait regagner les 200 millions de dollars qu'elle avait perdus jusqu'au 30 juin 1931. Jusqu'à la fin de 1930, aucun signe ne fai-

sait prévoir que les recettes fédérales pussent augmenter entre juillet 1931 et juin 1932. Les indices des affaires montraient en décembre 1930 une diminution d'environ 20 % entre décembre 1929 et novembre 1930. En tenant compte de la chute des valeurs à la Bourse et de la baisse de volume et de valeur des articles importés et exportés, on ne pouvait pas facilement arriver à la conclusion que les prix allaient monter dans les six mois, de façon à majorer les recettes.

Ceci est une preuve de l'extrême difficulté de pratiquer avec chances d'exactitude l'évaluation directe. Si aux U. S. A. la documentation est abondante et utile, les préparateurs manquent de deux qualités : parfois d'objectivité et de sincérité, comme nous venons de le voir, et presque toujours d'expérience et de pratique, qui sont absolument indispensables.

L'examen des conditions économiques qui est l'une des préoccupations essentielles des préparateurs du budget aux Etats-Unis prend une importance encore plus considérable dans les pays où l'Etat ne limite plus son activité à son rôle traditionnel d'administration et de protection, mais exerce un rôle actif dans l'Economie du pays.

L'U. R. S. S. offre l'exemple le plus frappant de cette nouvelle conception du rôle de l'Etat. Les particularités du budget russe ne permettant pas de faire un exposé séparé des méthodes d'évaluation des recettes et des dépenses, nous en ferons ici l'étude d'ensemble. Il est nécessaire de donner d'abord quelques indications préliminaires sur l'organisation des finances publiques dans cet Etat.

Aux termes de la Constitution adoptée par le Congrès des Soviets de l'Union du 6 juillet 1923, l'U. R. S. S. est un groupement de républiques soviétiques basé sur l'adhésion volontaire. L'Union est actuellement constituée par sept républiques dont certaines sont subdivisées en républiques ou régions autonomes. L'adhésion à l'Union limite l'indépendance des Républiques fédérées pour tout ce qui concerne l'administration générale¹ et également pour tout ce qui exige des solutions coordonnées². L'organe supérieur est le Congrès des Soviets de l'Union : il élit le Comité central exécutif (C. C. E.) qui gouverne dans l'intervalle des réunions du Congrès (deux ans) et dont l'organe permanent est le bureau, qui détient en fait la plénitude des pouvoirs législatif et exécutif. Le plenum du C. C. E. nomme les commissaires du peuple qui dirigent les divers départements administratifs de l'U. R. S. S. ; le conseil de ces commissaires est l'organe dirigeant et exécutif supérieur de l'Union. Parmi ceux-ci, il en est de trois espèces : ceux de l'Union parmi lesquels on relève le Commissariat du Peuple aux Finances, ceux dits unifiés (qui existent aussi bien dans l'Union que dans les républiques fédérées, comme le Commissariat du Peuple aux Finances), ceux dits autonomes (dans les seules républiques unifiées). Chaque république est dirigée par un Congrès des Soviets, un C. C. E. et un Conseil des Commissaires du Peuple. La gestion des Finances Publiques de l'U. R. S. S. est concentrée entre les mains du commissaire des

1. Défense Nationale, relations extérieures, commerciales et diplomatiques, transports, P. T. T., Sûreté politique.

2. Vie économique, réglementation du travail, contrôle général.

Finances de l'Union. Bien que chaque république fédérée possède un commissaire des finances, qui dirige ses affaires particulières, ces derniers n'ont, en fait, qu'une indépendance relative et sont plutôt des représentants du Commissaire des Finances de l'Union dans les diverses républiques. Ceci n'est qu'un aspect particulier du régime général, tel qu'il fonctionne en pratique. « Le fédéralisme soviétique n'est au fond qu'une décentralisation administrative basée en partie sur le principe des nationalités » ¹. L'Union administre la défense, les transports et l'économie générale (reconstruction agricole, grande industrie) ; les républiques fédérées agissent surtout dans le domaine social et culturel et dans l'économie locale. Le budget de l'Union ressemble par suite au budget d'un Etat unitaire et celui des républiques à ceux des collectivités administratives. C'est à cette constatation du moins qu'amène l'examen du statut budgétaire de l'U. R. S. S. et des républiques unies du 25 mai 1927, établi après l'assainissement financier et monétaire qui avait, dès le 10 octobre 1925, permis l'établissement d'un budget annuel.

La répartition des revenus et des charges est actuellement effectuée entre le budget général pour l'Union et les sept budgets spéciaux pour chacune des républiques fédérées.

Les dépenses sont distribuées entre ces différents budgets comme suit : le budget général de l'Union supporte les dépenses du ressort des Commissariats fédératifs et unifiés et celles du financement des entreprises ou des mesures d'ordre économique général, comme la grande industrie et la reconstruction de l'agriculture.

1. M. MICHELSON : *op. cit.*

Le budget des républiques doit faire face aux dépenses du ressort des Commissariats autonomes, dépenses d'ordre social et culturel, et au financement des entreprises économiques d'intérêt local.

Les sources de revenu sont partagées de la façon suivante : la plus grande partie des recettes fiscales est fournie par l'impôt sur le chiffre d'affaires qui, en 1930, a remplacé de nombreux impôts indirects (accise). Le produit en est réparti entre les différents budgets : en 1933, il a donné 23,1 milliards de roubles, c'est-à-dire presque 57 % de la totalité de la recette du budget général de l'Union, qui a, en effet, reçu sur ce montant 21,6 milliards de roubles, tandis que 1,5 milliard était versé aux budgets des républiques fédérées. Le budget de l'Union recueille également une partie des bénéfices nets des entreprises unionistes, industrielles, commerciales et bancaires ainsi que le produit des emprunts contractés par l'Union.

En dehors de leur part dans le produit de l'impôt sur le chiffre d'affaires, les républiques fédérées encaissent des participations dans les bénéfices nets des entreprises d'intérêt local, une partie des emprunts de l'Union et divers impôts et taxes secondaires (impôt agricole unique, impôt sur le revenu) ¹.

En fait, la plupart des Républiques ont un budget déficitaire (sauf R. S. F. S. R., Ukraine, Russie blanche) ; elle doivent faire appel aux ressources de l'Union.

1. Remarquer, en outre, que les budgets locaux absorbent une partie des recettes : la loi du 21 décembre 1931 leur attribue la totalité de l'impôt agricole unique et de l'impôt sur le revenu (dans les budgets des républiques en 1933, recettes de toutes les rép. fédérées : 4,18 milliards de roubles — 2,2 milliards (donc plus de 50 %), transférés aux budgets locaux).

Le budget dont nous venons d'examiner les principales lignes de dépenses et de recettes ne constitue en fait qu'un simple acte juridique car il joue, depuis 1930, avec un *plan financier général*. Ce plan englobe toutes les dépenses du financement de l'Economie nationale : il contient toutes les données sur les recettes, dépenses, fonds d'amortissement, d'investissement et réserves des entreprises industrielles, commerciales et bancaires. Par suite, il prévoit d'une part les dépenses d'exploitation, de construction, d'équipement et les dépenses dites « opératives » des différentes entreprises de l'Union, et d'autre part les recettes d'exploitation et celles provenant de l'Etat (subventions), de la Banque d'Etat et de la Banque Centrale de l'économie municipale en vue de la formation, de la reconstitution et de l'augmentation des fonds de roulement, des fonds de construction, etc.

De toutes ces recettes et dépenses du plan financier, le budget de l'Union ne contient qu'une partie. En matière de dépenses : subventions et dotations aux divers fonds de l'industrie nationalisée. En matière de recettes : participation aux bénéfices d'exploitation de ces entreprises fixée à 10 % ou à plus de 10 %, selon que les entreprises sont ou non en mesure de pourvoir aux dépenses de leur fonds de roulement au moyen de leurs recettes d'exploitation.

Ainsi le plan financier déborde-t-il considérablement le cadre du budget de l'Etat et d'autre part une différence de nature les oppose : le budget est un acte juridique et lie le pouvoir exécutif, tandis que le plan est plutôt « un recueil de directives pour l'économie nationale soviétique » sans sanction juridique.

Ce caractère particulier des Finances Publiques sovié-

tiques confère aux évaluations de recettes et de dépenses une certaine originalité.

Le rôle le plus important y est joué par les prévisions économiques et financières contenues dans le plan financier de l'Etat, conformément aux directives données par le parti communiste et les organes du Gouvernement. En fonction de ces prévisions, les recettes et les dépenses sont établies. Ainsi, le plan prévoit le montant de la production à réaliser, et ceci par branches d'industrie. Or, nous avons vu que l'impôt sur le chiffre d'affaires, qui dépend essentiellement de l'activité de la production, est la cheville ouvrière du budget. L'évaluation de son rendement doit être faite en considérant le montant de la production prévue dans le plan. Plus directement encore, les ressources provenant de prélèvements sur les bénéfices nets de l'industrie et du commerce, dépendent des dispositions du plan financier.

Il résulte de cette allure générale des prévisions budgétaires que chaque changement de régime économique en U. R. S. S. entraîne de profondes modifications dans les évaluations. L'abolition de la carte de pain en 1934 s'est, par exemple, traduite dans le budget de l'Etat par une augmentation considérable du rendement de l'impôt sur le chiffre d'affaires, prélevé sur le pain vendu par l'Etat. Le passage du régime de réglementation des prix à celui du marché libre a donné naissance, en effet, à une augmentation du prix du pain égale à quatre ou cinq fois sa valeur antérieure. L'examen des budgets de 1934 et de 1935 montre de façon saisissante la repercussion de cette mesure sur les recettes. En 1935, les recettes de l'impôt sur le chiffre d'affaires figurent pour 24 milliards de roubles (37,7 % des recettes budgétaires)

ce qui représente à peu près six fois plus que les 4,3 milliards produits en 1934. Dans le domaine des dépenses, également la mesure a entraîné des répercussions inévitables, car le Gouvernement des Soviets s'est vu dans l'obligation d'augmenter le salaire des ouvriers. Plus généralement, l'évaluation des dépenses est faite comme celle des recettes sur la base du plan financier. L'influence de ses directives est d'autant plus grande que les dépenses consacrées à l'économie nationale dépassent la moitié des dépenses budgétaires (35 milliards de roubles, c'est-à-dire 59,8 % en 1935).

Les prévisions de dépenses sont établies par les administrations intéressées et centralisées par les Commissariats des Finances de l'U. R. S. S. ou des Républiques fédérées, qui, par ailleurs, établissent les prévisions des recettes. Pour examiner les chiffres des évaluations budgétaires, susceptibles d'être compris dans les projets du budget de l'Union et des Républiques Fédérées, des Commissions de prévisions budgétaires fonctionnent auprès de ces organismes ¹. Elles sont composées de trois représentants du Commissariat des Finances de l'U. R. S. S., d'un représentant du Contrôle (ancienne Inspection ouvrière et paysanne) et d'un représentant du Commissariat ou de l'établissement dont le budget est examiné par la Commission. Les divergences, qui ne sont pas réglées par la Commission des prévisions budgétaires, sont résolues par un accord entre le Commissariat des Finances et le représentant du Contrôle de l'U. R. S. S. d'une part et les dirigeants du ressort ou de l'institution intéressée d'autre part. Sinon, la question est tranchée

1. Art. 19 de l'Ordonnance du 25 mars 1927.

lors de l'examen définitif du budget de l'Etat par le Conseil des Commissaires de l'U. R. S. S.

Les budgets des Républiques fédérées, approuvés par le C. C. E. de chaque république, sont transmis au Conseil des Commissaires du Peuple de l'U. R. S. S. qui charge le Commissaire aux Finances de les joindre au budget de l'Union. Les huit budgets réunis forment le budget unique d'Etat qui, après examen par le Conseil des Commissaires du Peuple, est soumis à l'approbation de C. C. E. ².

Ainsi une tutelle très effective est exercée sur les projets de budget des républiques fédérées. Si ceux-ci contiennent quelques mesures indésirables ou des évaluations mal faites, le Conseil des Commissaires du Peuple, peut, après demande de modification à la République intéressée, modifier lui-même le budget. Ceci confirme la remarque faite au point de vue administratif que l'Union présente de plus en plus le caractère d'un Etat unitaire.

Le budget unique de l'Etat est discuté par une Commission du Budget, issue du C. C. E. Celle-ci, dotée de larges pouvoirs d'investigation, établit un rapport sur le projet de budget. Son rôle devient de plus en plus important par ce fait que le C. C. E. ne consacre que peu de temps aux problèmes budgétaires. « C'est la Commission qui pose et résoud le problème de la rationalisation du système budgétaire soviétique. C'est elle qui simplifie et améliore la technique budgétaire et c'est à elle que

2. Cet examen est effectué après réception de l'avis de la Commission centrale des Plans de l'Etat qui doit analyser le projet de l'Union et des républiques au point de vue de leur conformité avec le plan général, économique et financier, et de la sincérité des évaluations des recettes budgétaires qui y sont contenues.

revient le mérite de la réforme de la législation budgétaire soviétique¹. » Le budget passe ainsi par cinq instances où les évaluations sont revues et contrôlées.

Il est :

- Centralisé par la Commission des Finances de l'Union ;
- Centralisé par la Commission des Prévisions budgétaires ;
- Analysé par la Commission centrale des plans de l'Etat ;
- Approuvé par le Conseil des Commissaires du Peuple de l'Union ;
- Approuvé par le C. C. E. (après examen préalable de la Commission du budget).

Il y a là évidemment surabondance de rouages qui peuvent garantir la sincérité des évaluations, ce qui est peut-être illusoire car il ne faut pas négliger le jeu des influences personnelles et on peut également penser que les membres des Comités, soucieux de donner des preuves de loyalisme au régime, ne disposent pas de l'entière liberté de jugement et d'opinion nécessaires à l'exactitude des estimations.

Enfin, dans le cas où le budget ne serait pas voté au 1^{er} janvier¹, les crédits nécessaires provisoires sont évalués d'après les prévisions du projet du budget et principalement sur la base des prévisions concernant le premier trimestre.

1. M. MICHELSON : *op. cit.*

1. Qui est depuis 1931 le début de l'année financière : auparavant 1^{er} octobre.

Il est à peu près impossible de porter un jugement sur la valeur des méthodes employées actuellement en Russie pour la préparation et plus particulièrement pour l'évaluation des dépenses et des recettes du budget. Aussi bien, serait-il nécessaire d'émettre une opinion sur la valeur, au point de vue des finances publiques, de l'Economie dirigée en U. R. S. S.

Une seule constatation peut être faite : les méthodes de prévisions budgétaires empruntent la plupart de leurs caractères à celles de l'économie privée. Etant donné le rôle économique de l'Etat, de telles méthodes sont justifiées. Sont-elles susceptibles de fournir des résultats effectifs ? Elles rencontreront sans aucun doute des obstacles considérables dus à l'immensité du domaine où elles doivent s'appliquer et à l'extrême sensibilité d'un tel régime budgétaire aux variations de la conjoncture. Ce dernier facteur est, il est vrai, atténué par le régime autoritaire qui réglemente l'économie et assure l'exécution du plan financier. Devant l'incertitude de l'avenir, il n'est même pas possible de formuler un jugement sur le présent. « Par suite du développement rapide de l'Economie nationale de l'U. R. S. S. et de l'extension correspondante du nombre des entreprises et établissements à subventionner, on se trouve chaque année devant la nécessité d'introduire certaines modifications, compléments et nouveaux groupements dans le système de la classification budgétaire des dépenses de l'Etat. De même, les grandes réformes, exécutées pendant les dernières années dans le domaine des impôts et des sources de revenus non fiscales, ont entraîné des changements radicaux dans le système de la classification des revenus. Beaucoup de ces modifi-

cations se manifestent dans le déroulement même du travail budgétaire¹. »

Malgré tous ces éléments d'incertitude, l'expérience russe présente en notre matière un intérêt certain.

Dans l'hypothèse où ce régime s'organiserait définitivement sur les données actuelles, il serait, croyons-nous, susceptible grâce à la direction de l'Economie et à la réglementation des prix, de permettre des prévisions budgétaires relativement exactes.

L'évaluation directe, qui apparaît surtout nécessitée en U. R. S. S. par le rôle économique et financier de l'Etat, doit par contre son application à la prépondérance politique du pouvoir exécutif dans les gouvernements autoritaires italien et allemand.

En *Italie*, le contrôle parlementaire de l'exécutif est à peu près négligeable. Avant l'avènement du régime fasciste, le Ministre du Trésor centralisait les projets budgétaires des différents services par l'intermédiaire du Directeur Général de la Comptabilité publique et assurait l'unité de vue en exerçant un contrôle des besoins réels par des enquêtes de ses propres fonctionnaires. Actuellement, le rôle principal en matière d'évaluation budgétaire est dévolue au Directeur Général de la Comptabilité publique, qui prépare, suit la discussion et contrôle. Les propositions des différents services sont établies sur les bases de l'année précédente, contrôlées une première fois par le comptable (*ragionere*) du ministère intéressé et une deuxième fois par le Comptable Général au Ministère des Finances. Les difficultés sont

1. Réponse de la délégation soviétique au Comité technique de la Conférence de la limitation des armements.

tranchées par une discussion au Conseil, en fait entre le Ministère des Finances et M. Mussolini. Le Comptable fait connaître au Secrétaire Général des Finances le montant des recettes nécessaires pour l'équilibre. Quant au Parlement, son contrôle n'a guère que la valeur d'un avis. Par suite, le gouvernement peut arbitrairement évaluer recettes et dépenses.

A ce sujet, signalons une distinction essentielle dans le budget entre les dépenses et recettes effectives et les mouvements des capitaux, inspirée de la conception patrimoniale de la comptabilité en honneur en Italie. En fait, les dépenses et les recettes effectives, c'est-à-dire amenant un enrichissement ou un appauvrissement de l'Etat, sont la partie essentielle du budget. Leur prévision se fait en tenant compte des besoins réels et de l'évolution économique. C'est ainsi qu'en 1934 les prévisions de recettes firent ressortir des plus-values presque générales, établies en considérant la marche favorable des affaires et l'évolution de la crise.

L'Italie n'aurait rien de particulier à signaler en notre matière si son système budgétaire n'apportait deux précisions, l'une théorique, l'autre pratique.

Les auteurs italiens se sont attachés à la distinction du budget de compétence et du budget de caisse de l'article 135 du Règlement de la loi de comptabilité de l'Etat italien précise ce qu'il convient de prévoir et d'évaluer dans chaque budget : « Les recettes et les dépenses inscrites à ces documents préventifs représentent les compétences de l'exercice, c'est-à-dire, pour les recettes, ce que l'on suppose que pourront produire pendant ladite période, les différents groupes de revenus fixes établis par la loi et les revenus éventuels qu'il est possible de

prévoir ; et pour les dépenses, celles que le Gouvernement est autorisé à faire au cours de l'année financière, afin de pourvoir aux services publics et aux obligations assumées par l'Etat ».

Ainsi le budget de prévision italien reste un budget de recettes et de dépenses de compétence ce qui est la conséquence de l'adoption du régime de l'exercice au point de vue comptable ¹. Signalons, dans ce texte même, les termes « que l'on suppose » qui autorisent implicitement l'évaluation directe.

Plus importante au point de vue de l'enseignement à en tirer est l'expérience que l'Italie a fait pendant assez longtemps du système des budgets rectificatifs. Ce système a essentiellement pour objet d'éviter les crédits additionnels en corrigeant les évaluations d'après les données de la réalité actuelle. Suivant l'expression de M. Allix, c'est « une deuxième édition du budget... pour revoir et rectifier les chiffres de la première ». Il apparaît ainsi comme une véritable méthode d'évaluation budgétaire, susceptible de donner le maximum d'exactitude puisqu'elle est appliquée en période d'exécution du budget. Ses avantages essentiels sont une exacte appréciation des besoins et des ressources de l'Etat et surtout le maintien de l'équilibre budgétaire, car le vote des relèvements de crédits est accompagné d'une étude des possibilités financières avec le souci de ne pas créer de déficit. On évite ainsi la lourde charge que procure le vote des crédits additionnels,

1. De même, en Grèce, les prévisions de recettes constituent une évaluation des créances de l'Etat et les prévisions de dépenses se rapportent aux engagements qui peuvent être contractés au cours de l'année financière.

fait en général sans tenir compte de la situation des recouvrements. La loi du 17 février 1863 sur la Comptabilité Générale de l'Etat italien prévoyait la présentation en novembre par le Ministre des Finances du budget de prévision de l'exercice suivant, et du projet d'ajustement du budget préventif de l'exercice en cours, accompagné du compte rendu général de l'exercice échu le 30 juin précédent. En fait, ce système, qui fonctionna de 1883 à 1913, s'établit en pratique comme suit : dans le courant du premier trimestre de l'année civile, le budget ordinaire préventif était présenté et voté avant l'ouverture de l'exercice, qui est au 1^{er} juillet, et dans le courant d'octobre ou novembre suivant, le Ministre des Finances, en possession du compte rendu de la Cour des Comptes, qui avait effectué un premier contrôle rapide de l'exercice échu, faisait un exposé de la situation financière et proposait les rectifications nécessaires aux évaluations. Malgré les avantages de cette pratique, les inconvénients ont amené l'Italie à y renoncer. Le budget rectificatif était en effet nuisible au budget primitif. L'Administration d'une part, le Parlement de l'autre, sachant que leurs travaux ne seraient pas définitifs, n'y apportaient naturellement pas l'application nécessaire. On s'habitua à ne considérer ce budget que comme un simple devis provisoire en reportant tout l'intérêt sur le budget rectificatif. Il en résultait que pendant une partie de l'exercice, quatre ou cinq mois d'ordinaire, on vivait sous un régime assez voisin des douzièmes provisoires. Le Gouvernement engageait les dépenses et appliquait les réformes fiscales, sans que le Parlement ait exercé de contrôle réel. Lors de la discussion et du vote du budget rectificatif, si la discussion

était plus approfondie, le Parlement n'avait, par contre, plus de liberté d'action. Il était facile au Gouvernement de le mettre devant des situations réalisées et de forcer ainsi son consentement.

Malgré la suppression de cette pratique, il en est resté actuellement quelques traces en Italie dans la manière dont les crédits additionnels sont présentés. Ceux-ci, groupés dans un collectif et accompagnés de mesures intéressant les recettes, aboutissent à la loi « d'assiette du budget ». Ce procédé, qui n'a pas les inconvénients, surtout d'ordre psychologique, du système des budgets rectificatifs, en présente cependant une partie des avantages. Il permet, entre autres, au moment de la dépréciation de la lire, des réévaluations des prévisions devenues rapidement erronées. Il n'en apparaît pas moins comme difficilement compatible avec des règles budgétaires strictes et il ne saurait être utilisé utilement que dans les Etats dont le régime consacre l'autorité du Gouvernement ¹.

1. En Suède, l'équilibre est maintenu au cours de l'exécution du budget d'une manière plus originale.

Il existe un fonds de réserve du Trésor « Kassafunden » qui a le caractère d'un fonds de régularisation du budget.

L'encaisse de ce fonds est constitué par les excédents des recettes sur les évaluations (sauf pour les recettes ayant une affectation spéciale, comme l'impôt sur les automobiles et le Pari-Mutuel) et les économies réalisées par rapport aux prévisions des crédits dits « approximés » (qui correspondent à nos crédits évaluatifs, par opposition aux crédits « réversibles » qui sont limitatifs et dont les excédents peuvent être reportés sur les deux budgets suivants).

Le fonds comble les déficits qui apparaissent sous forme de moins-values par rapport aux prévisions de recettes ou d'excédent de dépenses pour les crédits approximés.

Ce fonds, qui ne met ainsi aucune ressource supplémentaire à la disposition du gouvernement en dehors de celles votées par

Plus encore qu'en Italie, le budget n'est en *Allemagne* que l'expression de la volonté du Pouvoir Exécutif. Le contrôle du Reichstag et du Reichsrat est inexistant, surtout depuis l'avènement du parti hitlérien. Le Gouvernement prépare le budget en procédant à des évaluations directes, rendues délicates par ce fait que le budget est considéré comme un moyen d'action politique et économique, destiné à permettre l'équipement de l'Allemagne nécessaire au régime d'autarcie où elle entend vivre. Mais les nombreuses interventions de l'Etat dans l'Economie ont nécessité l'abandon de la politique d'équilibre qui est, au fond, l'une des principales raisons d'être des évaluations budgétaires, et entraînent une complexité extrême du budget. L'absence de renseignements exacts ne permet pas, depuis quelques années, de donner des précisions sur les méthodes de prévision en Allemagne. Auparavant, c'est-à-dire dans la période comprise entre la guerre et l'avènement du gouvernement autoritaire, les difficultés monétaires ont rendu fréquemment toute prévision impossible. La nécessité d'utiliser les données les plus récentes a amené à inscrire au budget de 1924 des évaluations égales au quadruple des recouvrements effectués pendant le trimestre janvier-mars 1924 et malgré cela les recettes réelles ont dépassé de 40 % les évaluations. Le budget de 1927 a été, en fait, établi d'après les encaissements des six premiers mois de 1926. Le projet indique cependant en même temps que les prévisions pour 1927 et

le Parlement, permet la réalisation de l'équilibre, sans qu'il soit besoin de crédit supplémentaire en cours d'année.

Signalons enfin qu'il existe un « crédit approximé pour dépenses non prévues », d'ailleurs assez peu important.

1926, les encaissements du premier semestre 1926, et les recettes réalisées en 1924 et 1925. Souvent le retard dans le vote du budget permettait aux préparateurs d'utiliser les résultats de la dernière année écoulée. Les prévisions du budget 1930 préparé après l'ouverture de l'année financière tiennent compte des résultats de 1929.

Malgré les dégrèvements considérables, les recettes fiscales ne cessant de croître, les préparateurs firent preuve de beaucoup d'optimisme dans leurs estimations qui se révélèrent néanmoins inférieures aux réalisations, ce qui permit d'équilibrer par ces plus-values les crédits additionnels.

Le Reichstag, d'autre part, majorait souvent les évaluations des recettes pour équilibrer plus ou moins fictivement les augmentations de crédits qu'il votait. Cette sur-estimation des recettes était accompagnée d'une sous-estimation des dépenses, même de celles qui apparaissaient clairement insuffisantes. Le souci de l'équilibre budgétaire apparent était encore très puissant.

Au point de vue des organismes évaluateurs et contrôleurs, la seule particularité était l'existence, à côté de la Commission du Budget, d'une Commission fiscale, à laquelle étaient renvoyés les projets de lois d'impôts mais qui n'avait pas qualité pour apprécier l'évaluation budgétaire du produit des impôts.

Cet arbitraire et cette absence de méthode dans l'évaluation des recettes, résultat des troubles politiques et monétaires de l'Allemagne d'après-guerre, est d'autant plus frappant que ce pays pouvait être considéré avant 1914 comme l'un de ceux où des tentatives avaient été faites pour tempérer l'évaluation directe, en imposant aux préparateurs un certain nombre de procédés dont le principal est l'utilisation des moyennes.

§ 2. — PAYS D'ÉVALUATION DIRECTE TEMPÉRÉE

Cette tendance qui apparaît dans le passage de la loi du 31 décembre 1922, que nous avons cité à propos de l'évaluation des dépenses en Allemagne mais qui resta platonique dans ce pays après la guerre, inspira au contraire la pratique avant celle-ci.

Généralement la moyenne des deux derniers mois servait, sous le régime impérial, à évaluer les recettes, principalement d'origine fiscale. L'auteur allemand Max Von Heckel considère même les procédés allemands comme constituant une méthode originelle « *die deutsche genetische Methode* » qu'il distingue de la méthode automatique et de celle des majorations (*die franzoesische Methode der prozentualen Überschussberechnung*). Comme le système des majorations, la méthode allemande cherche à corriger les décevants résultats de la Pénultième, mais elle s'en différencie en ce qu'elle prend pour base les moyennes de plusieurs exercices financiers écoulés et cherche à en déduire l'évolution future. Le plus souvent, d'après cet auteur, la moyenne utilisée est celle de trois ans, mais elle porte sur cinq ans pour les revenus dont les trois dernières années n'indiquent pas assez la tendance, parce que trop variables. Deux cas sont alors à envisager.

Pour les recettes peu mobiles et stables, la simple moyenne arithmétique suffit et donne l'évaluation à inscrire au budget. Pour celles dont la tendance croissante ou décroissante est nette, la moyenne obtenue est corrigée au moyen d'un coefficient d'augmentation ou de diminution judicieusement calculé.

Cette méthode semblait cumuler les avantages de l'évaluation directe et de l'automatisme : tenant compte des faits, elle pouvait conduire à l'exactitude et indiquant le processus à suivre, elle éliminait l'arbitraire. Elle doit être néanmoins considérée comme apportant de simples tempéraments à l'évaluation directe car, soit dans la répartition des recettes entre les deux catégories, soit dans le choix du coefficient, l'appréciation personnelle des préparateurs pouvait librement s'exercer. M. von Heckel le reconnaît d'ailleurs, car il insiste sur le grand rôle joué en la matière par la valeur personnelle des évaluateurs.

En fait, les prévisions n'étaient pas excellentes avant la guerre et suivant certaines phases elles présentaient des séries d'erreurs dans le même sens. C'est ce qui se dégage du tableau suivant :

(En millions de marks.)

1° EMPIRE ALLEMAND

Années.	Prévisions.	Réalisations.	Plus-values.
1902.	2.289	2.356	3 %
1903.	2.282	2.380	4,3 %
1904.	1.973	2.048	3,8 %

2° PRUSSE

Années.	Plus-values.
1902.	10,2 %
1903.	13,3 %
1904.	5,3 %

Cependant, évaluer les recettes avec une approximation serrant de près la réalité ne semblait pas très difficile dans l'Allemagne d'avant-guerre dont l'industrie était avancée, la culture agricole intensive, les voies de

communication en bon état, les débouchés à l'étranger bien organisées, la population aisée et dont les forces contributives n'étaient pas périodiquement minées par de mauvaises récoltes.

Par contre, la *Russie impériale*, dont le développement industriel était faible ou artificiel, les voies de communication rares et mauvaises, la population pauvre et arriérée, se heurtait à de grosses difficultés dans ses prévisions de recettes. La prospérité des finances russes reposait en fait sur le rendement de l'agriculture, et singulièrement de la récolte des céréales, qui, à son tour, dépendait évidemment des conditions météorologiques. Si au moment de l'établissement du budget général, on pouvait estimer l'état des blés d'automne, il ne pouvait être question de le faire pour les blés de printemps. Le caractère dominant de l'Economie rendait donc les évaluations très hasardeuses. En fait, l'existence de taxes de répartition et de revenus d'appréciation facile (fermages et loyers) donnait quelque stabilité au budget. Quant aux taxes de quotité et aux revenus variables, les évaluations étaient établies sur la moyenne des recouvrements respectifs des derniers exercices. Mais des corrections convenables au chiffre ainsi obtenu étaient possibles si elles étaient justifiées ¹.

Le plus souvent les réalisations s'avéraient nettement supérieures aux évaluations, mais, vers la fin du régime, les prévisions devinrent plus exactes.

Ce caractère agricole de l'économie, faisant dépendre le rendement des principaux impôts de l'abondance ou

1. Méthode fixée par le Décret du 22 mai 1862.

de la pénurie des récoltes, rendit également impossible l'adoption de toute méthode purement automatique par la loi sur la comptabilité publique du 24 mai 1326 (1910) en *Turquie*. Avant le changement politique de 1908, il n'existait pas de véritable budget : les évaluations étaient faites sans méthodes par les ministères intéressés qui avaient chacun leurs recettes. La loi de 1326, qui reproduit le système français, définit le rôle du Ministre des Finances pour l'évaluation des recettes. Les graves différences entre les recettes d'une année à l'autre conduisirent, comme dans les pays précédents, à l'adoption de l'évaluation directe tempérée par le système des moyennes.

L'exposé des motifs du projet de budget de 1325 (1909-10) disait clairement la méthode : « On a fait, pour chaque nature de recettes, le total des recouvrements effectifs des cinq derniers exercices connus. On en a tiré la moyenne. Calculant ensuite l'augmentation ou la diminution moyenne annuelle de ces mêmes années, on a majoré ou réduit d'une somme égale le chiffre précédemment obtenu. Il n'a été fait exception à cette règle que pour les revenus qui s'accroissent depuis plusieurs années d'une façon ininterrompue : tels sont ceux du monopole du sel et du monopole des tabacs, ceux des douanes et des postes. En ce qui concerne ces produits, on a pris les chiffre des recouvrements de l'année 1323 (1907), majorés de l'augmentation moyenne. » Nous sommes en présence ici d'une méthode beaucoup plus près de l'automatisme que de l'évaluation directe : il faut en rechercher la cause, croyons-nous, dans la nature du système fiscal et également dans le fait qu'en présence d'une administration dépourvue de traditions

et d'expérience, il est impossible de s'en remettre avec quelque espoir d'exactitude aux appréciations subjectives des préparateurs.

Telle est également la raison qui a déterminé le *Japon* à préférer à la méthode anglaise notre règle de la Pénultième, dont l'automatisme, s'il ne permet pas d'obtenir des prévisions vraiment exactes, écarte néanmoins toute erreur lourde.

Sans présenter un automatisme aussi rigide, la méthode employée, pendant ces dernières années, en *Roumanie* éliminait en grande partie l'arbitraire de l'évaluation directe. Il est intéressant, à cet égard, de retracer les tentatives faites dans ce pays, à l'occasion de l'assainissement monétaire et financier, pour arriver à des prévisions exactes. Avant 1914, les méthodes budgétaires roumaines étaient à peu près celles de la France. Mais, après la guerre, le désordre financier rendit arbitraire toute évaluation de recettes et de dépenses et donna lieu aux plus gros mécomptes.

En 1929, le programme de stabilisation monétaire dont le conseiller technique de la Banque Nationale de Roumanie était chargé, pendant les trois premières années, de surveiller l'application, posa les principes suivants : le Ministre des Finances, responsable de l'équilibre, prépare seul le budget des recettes et des dépenses sur la base des propositions faites par les ministres. Les méthodes d'évaluation firent l'objet d'un examen spécial. Les exercices 1927, 28, 29 avaient donné lieu, en effet, à des erreurs considérables. Aussi le troisième rapport du Conseiller technique, à l'occasion du budget 1930, insistait-il sur la nécessité de l'application des règles budgé-

taires traditionnelles (universalité, équilibre, perception des recettes par le seul ministère des Finances) et de l'emploi de règles précises pour les prévisions. Il précise, à ce sujet, que les règles à établir doivent tenir compte du caractère propre de l'économie nationale. La Roumanie étant surtout un pays agricole, il conseille de prendre pour base la moyenne des trois dernières années, y compris celle qui s'achève. Cette suggestion, s'ajoutant aux constatations tirées de l'étude des pays précédents, permet de conclure que le procédé des moyennes est bien celui qui correspond aux pays à économie agricole. Les résultats mathématiques ainsi obtenus ne devaient être modifiés que pour tenir compte de faits positifs. Il s'agit toujours d'évaluation directe mais tempérée par une méthode. Ce procédé, employé pour apprécier les réalisations probables de 1929 en cours d'exercice, a donné de bons résultats.

La loi du 31 juillet 1929 sur la comptabilité publique, en établissant le régime de la gestion par la suppression de la période complémentaire, a permis d'obtenir dans l'avenir des renseignements récents, nécessaires à toute prévision exacte.

Malheureusement, la crise économique en 1930, rendant illusoire toute prévision, a empêché l'établissement de méthodes fixes et précises. Il fallut revenir à l'évaluation directe pure, en tenant compte des résultats effectifs connus au moment de la préparation du budget, c'est-à-dire de l'année en cours, complétés en ce qui concerne les derniers mois par comparaison avec ceux de l'année précédente. C'est le procédé le plus correct en période de recettes descendantes (et cependant même trop optimiste, par suite de l'accroissement incessant des dépenses).

Aussi, en s'inspirant des méthodes introduites par les experts de la S. D. N. dans d'autres pays, le Gouvernement roumain inaugura-t-il le système des budgets mensuels, en renforçant le mécanisme des décrets de distribution mensuelle des fonds et celui des engagements de dépenses.

Chaque mois, un décret fixait les dépenses à engager en considération des recouvrements probables, estimés d'après les encaissements des mois précédents et en tenant compte du pourcentage normal des recettes du mois considéré sur l'ensemble de l'exercice, tel qu'il ressortait des résultats des trois derniers exercices.

Cet échelonnement mensuel des prévisions mérite d'être signalé car il existe également en France et s'il n'y présente pas l'importance juridique qu'il possédait en Roumanie, son intérêt est indiscutable, ne serait-ce que par l'attention qu'y consacre l'opinion publique.

Depuis 1933, une certaine stabilisation s'est produite dans les prix et, par suite, dans les recettes fiscales. Celles-ci, après être tombées de 31,5 milliards de lei¹ à 18 milliards², sont restées sensiblement à ce niveau.

En 1933-34, les recettes étaient encore sur-évaluées à 23,5 milliards. De même, en 1934-35, à 20,5 milliards. Cependant, la méthode des budgets mensuels et celle indiquée dans le rapport du Conseiller permettaient des évaluations très exactes sur le plan technique. Mais la volonté d'atteindre un équilibre apparent entraînait des majorations systématiques.

En 1935-1936, ce souci a cédé devant le désir d'arri-

1. 5.040 M. francs 1938.

2. 2.880 M. francs 1938.

ver à une gestion plus sincère des finances publiques. Le Ministre des Finances a pris pour base de ses évaluations de recettes les recouvrements effectifs connus de l'exercice 1934-35, c'est-à-dire ceux du 1^{er} avril 1934 au 28 février 1935. Il y a ajouté une évaluation des recettes du mois de mars, d'après les résultats de mars 1934, rectifiés d'après la moyenne arithmétique mensuelle de chaque poste de recettes constatée au cours de l'exercice. Le résultat mathématique ainsi obtenu n'a été modifié que pour tenir compte des modifications de taxes effectivement introduites ; c'est ici le seul domaine, inévitable d'ailleurs, de l'évaluation directe. Cette méthode, éliminant délibérément tout équilibre sur le papier par des sur-évaluations arbitraires, fut rendue possible par l'affectation au déficit mis en évidence de certaines ressources exceptionnelles et la création de différentes taxes. Les résultats furent bons ¹.

L'examen des finances roumaines, pendant ces dernières années, apporte donc la confirmation des idées suivantes : influence de la conjoncture monétaire sur les évaluations (l'instabilité les rend illusoires), influence de la structure économique sur les méthodes (emploi des moyennes pour les pays agricoles), efficacité des renseignements récents, et par suite du système comptable de la gestion, et de la rapidité du vote du budget (permettant un travail de révision jusqu'au dernier mois de l'exercice), efficacité enfin des méthodes précises, limitant l'arbitraire de l'évaluation directe mais cependant suffisamment souples.

1. La baisse de la valeur réelle de l'unité monétaire intervenue en 1936, introduisit un nouvel élément d'inexactitude dans les prévisions.

La *Yougoslavie* offre, comme la Roumanie, l'exemple d'une réorganisation récente de la comptabilité publique, réalisée par la loi du 19 juillet 1934, entrée en vigueur le 1^{er} avril 1936 et cette réorganisation a motivé une étude des méthodes d'évaluation. La loi a pris comme règle fondamentale la recherche d'une sincérité absolue dans l'établissement du budget : Le Ministre des Finances, qui doit présenter le budget en équilibre réel, doit montrer clairement le déficit, s'il y a lieu, et ce déficit, qu'il n'est pas permis de dissimuler, doit être spécifié dans le projet de budget (§ 39).

Le Ministre des Finances, qui exerce un contrôle certain sur l'établissement des projets de dépenses des divers ministères, n'est tenu par aucune règle stricte dans l'évaluation des recettes. Cependant, si la méthode automatique n'est pas adoptée, l'évaluation directe pure n'est pas admise. Il s'agit en fait d'un système intermédiaire. Les recettes doivent être inscrites dans le projet de budget de manière qu'on prenne toujours pour base les résultats des trois dernières années. Le Ministre n'a donc pas une liberté d'appréciation complète, mais il n'est pas paralysé par l'automatisme. La règle peut être écartée, mais il faut alors en fournir une justification particulière dans l'Exposé des Motifs ainsi que dans les projets de chaque ministère.

Il est donc possible d'exercer un contrôle sur les prévisions sans que rien ne gêne le Ministre évaluateur, donl, au contraire, la sincérité est facilitée par les dispositions de la loi relatives au déficit.

Les méthodes en usage en *Tchécoslovaquie* ne présentent pas ce caractère réglementaire : l'évaluation

directe s'applique très généralement, principalement pour chiffrer les plus-values résultant des conditions économiques. Ainsi le budget de 1936 fait apparaître d'importantes modifications dans les estimations de 1935 du fait de la prévision des plus-values, notamment en ce qui concerne les impôts sur les revenus, les bénéfices et le chiffre d'affaires et des moins-values sur le rendement des divers impôts de consommation. La seule particularité à signaler est le caractère en quelque sorte anticipé des évaluations de recettes, en ce sens qu'une partie des plus ou moins-values paraît avoir été chiffrée en considération des changements de tarifs qui seront l'œuvre prochaine de la législation. Tel est le cas entre autres pour l'impôt sur les graisses alimentaires dont l'inscription au budget annonce l'introduction dans la fiscalité tchécoslovaque. C'est là un usage qui ne semble guère favorable à la clarté, facteur de sincérité et d'exactitude des prévisions budgétaires.

L'Autriche, la Hollande et la Belgique n'ont pas de méthodes distinctes des précédentes. L'intérêt que présente leur étude tient surtout à l'influence que la France a exercée sur leur législation budgétaire, ce qui permet en retour de voir actuellement si nos procédés ne pourraient pas profiter des expériences faites dans ces pays et dont l'application serait facile chez nous, étant donné la similitude des principes.

L'Autriche pratiqua autrefois des méthodes rigides d'évaluation. Dans l'ancienne monarchie, l'ordonnance de 1863 imposait l'estimation des recettes sur la base des trois dernières années, compte tenu des changements

intervenues dans la nature et le tarif des impôts. Actuellement, par contre, aucune règle précise ne limite l'arbitraire des préparateurs. Le procédé de la moyenne est encore en usage mais il a perdu tout caractère officiel et ne demeure plus que comme un instrument de travail interne de l'Administration, un procédé de secours, qui ne peut et ne doit servir que dans la mesure où les moyens de l'appliquer logiquement sont donnés et où il n'y a pas de meilleure méthode. Aussi bien, les évaluations se font-elles directement, ce qui permet au moment de la crise de prévoir des recettes décroissantes. Le budget de 1935 présentait ainsi des évaluations de recettes inférieures de 56,5 millions de schillings au total net de 1.244,5 millions prévu l'année précédente.

La *Hollande* pratique une évaluation directe, appuyée sur des renseignements sûrs et qui se rapproche beaucoup du procédé en usage aux U. S. A. — Précisons d'abord que, si, au point de vue comptable, les comptes de dépenses restent ouverts pendant une période complémentaire de douze mois après la fin de l'année financière, les comptes des recettes sont des comptes de gestion où est inscrit uniquement ce qui est encaissé pendant l'année financière. Ceci permet d'obtenir rapidement les résultats des exercices écoulés. Ce sont, en effet, les résultats provisoires de l'avant-dernier exercice, ainsi que les prévisions de l'exercice précédent qui servent d'éléments comparatifs aux prévisions. Pour les prévisions des impôts directs, on considère les résultats définitifs des cinq dernières années et les résultats des premiers mois de l'année courante, en essayant de discerner les perspectives d'avenir. Les prévisions des

autres sources de revenus sont basées sur les recettes pendant l'année précédente, celles des premiers mois de l'année courante et également les perspectives de la conjoncture. Toutes les corrections sont effectuées, pour tenir compte des particularités de l'année à venir et des commentaires détaillés accompagnent le projet de budget, présenté à la Couronne par le Ministre des Finances et déposé au Parlement.

La *Belgique*, dont le système budgétaire est suffisamment proche du système français, du moins au point de vue doctrinal, pour que l'on parle couramment, particulièrement en Allemagne, des théories budgétaires franco-belges, présente, par suite, l'intérêt que les méthodes utilisées ou les expériences faites par elle sont susceptibles d'être rapidement adaptées dans notre pays. La proximité et les relations étroites des deux Etats permettent un échange de vues constant pour l'amélioration respective de leurs finances publiques. Nous verrons l'importance qu'attacha en France le Ministre des Finances en 1936, calculant les conséquences de la dévaluation sur les recettes, aux répercussions qu'avait produites quelques mois auparavant la même mesure en Belgique.

Le système belge n'en présente pas moins un certain nombre de différences très nettes avec le nôtre. Au point de vue de l'évaluation des recettes, le professeur Dubois précisait, avant la guerre, qu'elle ne devait ni être faite au hasard, ni combinée pour réaliser l'équilibre sur le papier, mais il n'était pas partisan de la méthode rigide française et donnait son adhésion aux procédés en usage

à cette époque en Belgique qui, revenant en fait à une appréciation directe, dépendaient de la sagacité et de la sincérité des préparateurs du budget. En règle générale, les faits connus du dernier exercice servaient de base aux prévisions mais tous les indices et tous les renseignements dignes de foi étaient utilisés, afin de discerner les fluctuations probables d'après la nature spéciale de chaque espèce de produits. Telle était depuis longtemps la pratique de l'administration belge.

M. Malou, présentant à la Chambre le projet de budget de 1848, le décrivait en ces termes : « Si, en général, les faits réalisés en 1846 ont servi de base pour établir les prévisions de 1848, comme ils ont servi pour 1847, je m'en suis néanmoins quelquefois écarté, soit en admettant, au lieu de temps calamiteux, des circonstances normales, soit par des considérations spéciales et motivées. » Auparavant, on utilisait les faits constatés pendant les huit premiers mois de l'année précédente et les quatre derniers mois de l'année antérieure, mais la loi sur la comptabilité publique de 1846 ne le permettait plus. L'évaluation des contributions directes se faisait en utilisant des moyennes quinquennales, permettant de dégager le sens de l'évolution des rendements et éliminant ainsi, par des données tirées de longues périodes, les variations éphémères. Ainsi, pour le budget de 1902, la note préliminaire présente un tableau du produit des contributions directes de 1896 à 1900 et en dégage l'augmentation annuelle. Le produit présumé de 1901 y est également inscrit et l'évaluation pour 1902 est égale à ce rendement présumé de l'année 1901 augmenté de l'accroissement moyen des cinq derniers exercices.

Depuis la guerre, une liberté beaucoup plus grande est laissée au Ministre des Finances dans l'estimation des recettes. L'exposé général du budget de 1936 précise les motifs de cet abandon de toute règle rigide : « Avant la guerre, à l'époque où les monnaies étaient stables, où les pouvoirs d'achat ne variaient que lentement et entre d'étroites limites, les prévisions des recettes pouvaient se baser loyalement sur la règle, alors classique, de l'antépénultième année. Les traitements des fonctionnaires étaient pratiquement fixes. Les dépenses de matériel ne dépendaient que faiblement des mouvements de prix. Aux temps actuels, ces relations rigides sont devenues inapplicables. Le matériel statistique doit être amélioré. L'étude systématique de l'évolution économique réduira le champ laissé à l'arbitraire. L'application de procédés adéquats à une catégorie d'impôts, permettra sans doute de justifier, dès le milieu de l'année, les évaluations acceptées pour l'exercice suivant. »

Si l'auteur de ce passage semble s'être fait quelques illusions sur le caractère absolument automatique des procédés anciens et la perfection des résultats que donneront les méthodes nouvelles, il n'en a pas moins exprimé de façon très heureuse les nécessités qui s'imposent actuellement à toute méthode d'évaluation sérieuse. Les renseignements statistiques permettant une connaissance approfondie de la conjoncture actuelle et une prévision raisonnable des conditions futures, l'emploi de procédés simples variant suivant la nature des ressources sont également le but poursuivi actuellement en France. On recherche en un mot des méthodes scientifiques, évitant à la fois l'arbitraire de l'évaluation directe et l'inexactitude foncière de l'automatisme.

En fait, il faut tenir compte de ce que, selon la tradition belge, le budget étant, dans la majorité des cas, voté après le début de l'année financière, les évolutions primitives sont corrigées d'après les divers résultats de l'exercice précédent. Ainsi le budget pour 1935 indique les recettes probables de 1935 d'après les recouvrements effectués jusqu'au 15 décembre 1934. Toutefois la loi du 9 avril 1935 (art. 10), qui a fixé au 30 septembre la date limite de distribution aux Chambres des projets de budget, supprimera en partie cette pratique, dans la mesure où elle sera respectée. Ainsi l'exposé général de 1936 ne porte que la date du 30 octobre 1936. Remarquons que si les lois de dépenses sont presque toujours votées en retard ¹, la loi des voies et moyens autorisant les recettes ne l'est pas : pour 1937 elle est datée du 31 décembre 1936.

Suivant le procédé exposé ci-dessus, chaque évaluation de recettes résulte de calculs qui lui sont propres, dont les bases peuvent varier d'un exercice à l'autre et qui ne sont l'effet d'aucune règle préétablie. Ainsi, dans le budget de 1935, on peut distinguer trois groupes d'évaluations.

Certains produits sont l'objet d'une évaluation directe pure. C'est le cas de la contribution foncière. « Les perceptions en matière de contribution foncière ont été

1. Date du vote des différentes lois du budget de 1937 :

Loi des Voies et Moyens : 31 décembre 1936.

Dettes publiques, Pensions, Dotations : 3 lois du 31 décembre 1936.

16 lois sur les crédits des ministères datées du 31 décembre 1936 au 26 mars 1937.

Remboursements et non values : loi du 19 mars 1937.

Recettes et dépenses extraordinaires : loi du 19 mars 1937.

maintenues pour l'exercice 1935 au chiffre de 425 millions. Normalement les recettes de l'exercice 1934 eussent dû être dépassées pour l'exercice 1935 à raison de l'accroissement de la matière imposable par suite de constructions, reconstructions, agrandissements... Mais il est à considérer que cette source de plus-value sera contrebalancée par une réduction des revenus des propriétés bâties autres que les ateliers, usines et autres bâtiments industriels, laquelle résultera de la révision cadastrale pour 1935. »

Pour un assez grand nombre d'impôts, essentiellement les impôts indirects, l'évaluation a été faite d'après les derniers résultats connus. Voici quelques passages de l'exposé général du budget de 1935 à ce sujet.

Pour les droits de douane et de statistique : « Depuis 1934 une sensible régularité se révèle dans la marche des perceptions douanières. Pour les neuf premiers mois de cette année en effet, celles-ci ont été en concordance, à de faibles différences près, avec les prévisions. Les résultats de cette période paraissent dès lors pouvoir être retenus pour l'estimation budgétaire de 1935, laquelle serait ainsi de l'ordre de 1.548 millions. » De même pour les droits d'accise : « tenant compte des résultats de 1934 et de certaines mesures qui sont prévues, notamment quant au droit d'accise sur les huiles minérales produites en Belgique, la recette présumée pour l'exercice 1935 a été arrêtée à 1.291.920.000 de francs » ; quant aux droits d'inscription hypothécaire « la prévision de la recette a été ramenée de 11,5 millions de francs à 5 millions pour tenir compte de la moins-value constatée en 1934 (environ 3 millions) et du dégrèvement qui a été consenti en 1934 ».

Enfin certaines prévisions sont établies suivant des procédés encore plus éloignés de l'évaluation directe et rappelant tout à fait la méthode des majorations. « Le produit de la taxe de radio-diffusion continue comme il a été constaté chaque année depuis 1932 à enregistrer une plus-value très sensible. D'après ces prévisions sérieusement établies, cette plus-value peut être évaluée à près de 6,5 millions de francs pour 1935. De même plus de 6,5 millions de majoration est à prévoir, comparativement à 1934, du chef du produit du placement des fonds disponibles du Trésor. Cette recette s'établit en fonction de l'exécution du budget et du taux du loyer de l'argent... »

Dans le projet de budget de 1937, les mêmes procédés sont pratiqués. L'équilibre du budget ordinaire fait ressortir un excédent de recettes ¹ et ces estimations optimistes s'appuient sur les résultats favorables de l'exercice 1936 et sur l'amélioration régulière de l'économie. Ce dernier facteur, provoquant une extension de la matière imposable, est supposé susceptible de compenser les réductions de taux (particulièrement pour la contribution nationale de crise) provoquées par la politique de dégrèvement. Aussi, comme en 1935, le Gouvernement a pris pour base les recettes probables de l'exercice courant, auxquelles il a appliqué un coefficient de majoration pour tenir compte de l'amélioration de la situation économique, escomptant une plus-value de 3 % par rapport à 1936, ce qui porte à 10 % la plus-value pour 1937 par rapport à 1935.

Les commentaires qui accompagnent les projets de

1. 10.736,9 millions francs contre 10.659,7 millions de francs de dépenses.

budget font ressortir chaque année « la prudence qui a présidé aux évaluations ¹. » Ainsi peut-on lire dans l'exposé du projet de 1935 : « Aucune de nos prévisions n'a fait l'objet d'une évaluation optimiste. Aucun chiffre n'a été sollicité. Nous avons tenu compte, aussi bien pour le rendement d'impôts que pour le chiffre de dépenses, de tout ce qui pouvait être humainement et honnêtement prévu. Nous nous sommes volontairement gardés d'envisager une amélioration de la conjoncture, quelque ardemment que nous le souhaitions. Par contre, nous avons tenu compte de la courbe descendante de l'index. »

Il faut reconnaître enfin que si, en 1936 et 1937, on a tablé sur une reprise générale des affaires, les plus-values estimées sont marquées du sceau de la modération et de la prudence.

Les résultats sont d'ailleurs très honorables, ainsi que le montre le tableau ci-dessous.

Recettes ordinaires ².

EXERCICES	ÉVALUATIONS	RECETTES RÉELLES	DIFFÉRENCES
1926. . .	4.743.746.013	6.518.409.348	+ 1.775.663.335
1927. . .	7.305.807.712	8.546.358.854	+ 1.240.551.142
1928. . .	8.020.645.859	9.834.452.703	+ 1.813.806.844
1929. . .	8.728.809.071	11.000.916.392	+ 2.272.107.321
1930. . .	9.159.188.379	8.888.882.924	— 270.305.455
1931. . .	8.726.286.650	7.938.270.017	— 788.016.333
1932. . .	9.091.193.748	8.047.683.537	— 1.043.510.211
1933. . .	10.297.214.430	9.879.961.535	— 417.352.895
1934. . .	10.653.762.000	10.366.306.000	— 187.456.000

1. Exposé général du projet de 1934.

2. Les chiffres correspondant aux exercices 1926 à 1932 sont les résultats provisoires inscrits dans la « Situation du Trésor Public, au premier janvier 1934 », déposée par le Ministre des

Si dans les premières années, l'écart entre prévisions et réalisations se révéla assez grand, il a considérablement diminué et l'on peut dire que, sans s'astreindre à des méthodes rigides et justement par ce fait même, les fonctionnaires sont arrivés à suivre la réalité de plus en plus près.

L'évolution du système belge apparaîtra relativement parallèle à celle du système français. Si les pratiques en usage dans les deux pays présentent certaines différences, les préoccupations restent les mêmes et les déclarations du Ministre des Finances en 1936 laissent augurer dans l'avenir des procédés très voisins les uns des autres ¹.

II. — Évaluation directe en France.

Le caractère particulier des méthodes d'évaluation pratiquées en France, qui permettait à juste titre de l'opposer aux pays étrangers et de la considérer comme le pays d'élection de l'automatisme, appartient au passé.

Il serait d'ailleurs inexact de penser que la France ait à une certaine époque méconnu totalement les procédés d'estimation directe. Mais le trait marquant de son évolution en cette matière est que, si de tous temps certaines catégories de ressources ont toujours été évaluées directement, le domaine d'applications de ce procédé s'est considérablement étendu depuis la guerre.

Voici, jusqu'au budget de 1936 exclu, la liste des

Finances à la Chambre des Représentants ; ceux de 1933 et de 1934 sont des résultats probables, le premier extrait du même document, le second de l'exposé général pour 1935.

1.Cf. Exposé des motifs du Ministre français en 1936.

recettes évaluées directement : contributions directes et taxes assimilées, impôt sur le revenu des valeurs mobilières, taxe sur le chiffre d'affaires, droit à l'importation, produits divers, exploitations diverses, ressources exceptionnelles, recettes d'ordre, produits recouvrables en Algérie.

L'explication de cet état de chose est aisée. Le caractère même de certaines ressources nécessite l'évaluation directe et le contrôle facile des évaluations des impôts directs rendait inutile l'automatisme.

Il y a eu, en effet, de tous temps, parmi les ressources alimentant le Trésor, des recettes dont l'origine ou la nature rendait le produit trop variable pour qu'il soit possible de les estimer en utilisant automatiquement les résultats des années antérieures. Dans cette catégorie, on peut ranger toutes les recettes non fiscales : produit des exploitations diverses, produits divers, ressources exceptionnelles, recettes d'ordre et les produits recouvrables en Algérie¹.

Le terme même de « ressources exceptionnelles » implique leur irrégularité et l'impossibilité d'utiliser pour l'avenir les renseignements tirés du passé. La rubrique ne figure même pas dans tous les budgets. Il s'agit de ressources qui ne sont pas destinées à se reproduire et dont on ne peut faire fonds à titre permanent, tel le reliquat d'un emprunt que le budget s'approprie, et si actuellement ce paragraphe ne contient plus que le produit des stocks et le reliquat de la contribution excep-

1. Ces derniers produits provenant d'Algérie ne comprennent d'ailleurs que quelques recettes peu importantes, perçues pour le compte de l'Etat métropolitain, la plupart des recettes algériennes étant inscrites au Budget autonome de l'Algérie.

tionnelle sur les bénéfices de guerre ¹, c'était là qu'était inscrit le produit attendu d'un emprunt destiné en fait à équilibrer le budget, ce qui faisait du chiffre de ce paragraphe le « criterium de la situation budgétaire ». Quoi qu'il en soit, il ne pouvait s'agir ici que d'évaluation directe pure, le passé ne fournissant par hypothèse aucun renseignement.

Le produit des exploitations diverses dont le rendement est fonction des bénéfices présumés, et non des bénéfices antérieurs, n'est pas estimable autrement.

Les « produits divers » également sont un compartiment élastique réunissant une série de recettes de nature différente ², dont l'unique caractère commun était l'extrême variabilité du produit, dépendant des circonstances particulières à l'exercice. Un article de cette rubrique était réservé au « produit du prélèvement sur les versements des diverses puissances » en exécution des traités de paix. L'évaluation des créances provenant de ces règlements ne pouvait guère, en fait, échapper à l'arbitraire. Ainsi, pour le budget de 1929, M. Poincaré cherchant à prévoir les ressources tirées de l'exécution du plan Dawes, reconnaissait que le rendement qu'il était possible d'obtenir, des annuités versées par l'Allemagne, ne cessait de varier, soit à raison des proportions différentes entre les diverses formes de paiement, soit par suite des modalités d'absorption des prestations en nature. Cependant, grâce à l'expérience acquise depuis les deux années précédentes, il avait évalué le montant

1. En 1938, uniquement Contribution sur les bénéfices de guerre (25.000.000 francs).

2. Bénéfice de la Caisse des dépôts ; part de l'Etat dans les bénéfices de la frappe des monnaies ; recettes accidentelles, etc...

des paiements en espèces à un taux qui correspondait au rythme normal des précédents versements, compte tenu de l'accroissement de la prochaine annuité. C'était donc une évaluation au mieux, utilisant quelques renseignements mais cherchant surtout à estimer directement l'avenir.

L'appréciation personnelle est aussi le seul procédé de prévision des « recettes d'ordre », du moins des recettes en atténuation des dépenses¹ qui, étant inférieures aux dépenses, sont seules susceptibles d'influencer l'équilibre budgétaire. Ainsi, M. Germain-Martin, en 1935, attendait-il une augmentation du produit des amendes de ce phénomène très général et bien difficile à chiffrer qu'est la rapidité plus grande de la justice. Les faits commandent les prévisions. Quant aux recettes d'ordre proprement dites, contre-partie, mathématique de certaines dépenses, elles ne figurent au budget que par souci d'universalité ; leur prévision n'offre aucun intérêt².

Ce procédé des recettes d'ordre a été utilisé d'une façon assez singulière pour chiffrer la plus-value atten-

1. Le plus souvent le montant de la recette d'ordre est lié à la dépense elle-même et il est, dès lors, légitime d'évaluer le montant de la recette d'après le montant de la dépense : par exemple : retenue de 6 % sur traitement des fonctionnaires en vue de la retraite.

2. Pour toutes ces recettes non fiscales, l'évaluation directe est admise par le Parlement, qui ne s'attarde pas à en discuter les résultats. C'est ce qui ressort de ce passage du Rapport Général au Sénat sur le projet de budget pour 1938.

« L'établissement des prévisions suppose l'utilisation de nombreux renseignements d'ordre administratif, que seuls les services peuvent connaître dans le détail. Ainsi est-il de pratique constante que la responsabilité des chiffres inscrits sous ces rubriques au tableau des voies et moyens soit laissée au Ministre des Finances. »

due de l'exposition de 1878. Le chiffre de cette plus-value, fixé à 10 millions dans le budget de 1878 ne paraît pas avoir été l'objet d'une évaluation véritable. Il semble, d'après l'exposé des motifs du projet, qu'on se soit borné à balancer pour ordre, par une recette équivalente, le crédit de 10 millions ouvert au Ministère du Commerce pour la portion à la charge de l'Etat, des dépenses de l'Exposition Internationale. Ce procédé de prévision d'une recette, contre-partie d'un crédit fixe est assez peu recommandable ! Il fait apparaître le souci exagéré d'équilibre mathématique en honneur à cette époque.

En 1889, on revint à une conception plus salubre du procédé d'évaluation à adopter pour ce produit. Examinant les plus-values résultant des expositions de 1878 et 1867, non pas globalement, mais pour chaque impôt en particulier, on prévint des augmentations de recettes dont le total fut de 12,5 millions (à la fin de l'exercice 1878, le Gouvernement avait fait une ventilation).

En 1900, par contre, les évaluateurs se montrèrent moins soucieux de serrer la réalité que d'équilibrer le budget. C'est ce que souligne le Rapporteur général au Sénat, M. Prévost. « D'après les précédents de 1878 et de 1889, il était légitime de faire état d'une certaine somme résultant de l'Exposition mais à condition que cette ressource exceptionnelle ne couvrirait que des dépenses exceptionnelles. La discussion du budget au Sénat ayant eu pour résultats des relèvements de crédits importants, nous avons augmenté les prévisions de recettes de l'Exposition de 4 millions. »

En 1937 enfin, les plus-values à attendre de l'Exposition ne firent pas l'objet d'une discrimination particu-

lière, mais cette manifestation fut prise en considération au moment de la correction apportée aux prévisions par suite de la reprise économique (impôts directs) et de la majoration globale pour tenir compte des nouvelles conditions économiques et monétaires (contributions indirectes) ¹.

Alors que les recettes non fiscales furent toujours évaluées directement, la règle traditionnelle, en matière de contributions indirectes, fut au contraire la pénultième. Quelques dérogations cependant sont à signaler.

La sensibilité du rendement des droits de douane à l'importation, suivant les conditions économiques particulières à chaque exercice, n'a pas permis l'emploi de règles automatiques pour leur évaluation.

Les recettes des douanes et de certaines contributions indirectes reflètent très exactement l'état économique d'une année. Les premières sont d'ailleurs, depuis la guerre, très instables en raison des variations que subit notre commerce extérieur du fait de la politique des contingentements. C'est donc les répercussions de la politique extérieure (dont la politique douanière n'est souvent que le reflet), que le Ministre des Finances devra chiffrer ; comment ne pas lui faire confiance en cette matière, où l'on n'entrevoit aucune règle possible ? De plus, les variations dans le rendement des récoltes, qui provoquent des variations dans les importations, sont fréquentes et profondes.

Aussi dès avant la guerre, la Pénultième stricte n'était-elle pas appliquée pour les droits à l'importa-

1. Le fait qu'une exposition avait eu lieu en 1935-1936 en Belgique fut une raison de plus pour justifier les prévisions sur l'expérience belge.

tion, en particulier sur des céréales ; 1912 apparaissant une période exceptionnelle par suite de l'insuffisance de la récolte de 1911, M. Charles Dumont jugea préférable de substituer, dans le projet du budget de 1914, aux résultats de la pénultième le chiffre moyen des recouvrements opérés pendant la période 1903-1912 (en éliminant 1911 et 1912 dont les rendements étaient les plus élevés et 1908 et 1909, dont les rendements étaient les plus bas). Le chiffre obtenu se révéla sagement inférieur à celui de la pénultième.

Même procédé pour les droits frappant les boissons hygiéniques ; la moyenne annuelle des dix dernières années connues, 1903-1912, en éliminant 1911 et 1912, ainsi que 1907 et 1908, donne le montant de la prévision. Ceci est d'autant plus intéressant que M. Charles Dumont, dans ce premier projet de budget, défendait avec beaucoup de vigueur la pénultième (que M. Cailiaux, dans sa lettre rectificative se substituant au projet précédent, altéra considérablement).

L'après guerre ne pouvait que développer cette pratique : pour 1927, M. Poincaré, qui était cependant encore un fervent de la pénultième rigoureuse, l'écarte pour le produit de l'impôt sur le sucre, reconnaissant que traditionnellement la prévision est établie d'après les résultats d'une période plus étendue ou par l'appréciation directe de la production indigène et des importations ¹.

1. Cette pratique est explicitement confirmée dans l'examen des articles du projet de 1930. Sucres et saccharines : « Il ne saurait être question de prendre purement et simplement pour base des réalisations en 1930 les recouvrements de la Pénultième. A cause des importantes variations qui se produisent d'une année à l'autre dans les quantités fournies par la récolte indigène,

En 1932, c'est une majoration énorme des droits à l'importation que prévoient les ministres évaluateurs : plus de 600 millions pour les six premiers mois.

L'exposé des motifs de 1934 justifie par deux raisons la fixation de ces droits au montant des recouvrements 1^{er} juillet 1932-30 juin 1933 : par la théorie de l'alternance des bonnes et des mauvaises récoltes qui fait augurer, après les récoltes pléthoriques de 1932 et 1933 un résultat médiocre en 1934, et par suite une augmentation des droits portant sur une plus forte importation et, d'autre part, par cette considération que les moins-values des recouvrements en matière de douane peuvent être combattues par une politique d'accords internationaux et de contingentements.

Ces deux motifs permettent de ne pas adopter des prévisions minorées par suite de la crise. Ils étaient d'ailleurs assez discutables, et, l'année suivante, l'exposé reconnaissait le caractère peu scientifique du dogme de l'alternance et l'inexactitude des évaluations régulièrement démenties par les faits.

Le domaine traditionnel de la pénultième (impôts indirects) n'a donc jamais été intégralement soustrait à l'évaluation directe. Ce procédé avait cependant un champ d'application qui lui était réservé. Il présidait, en effet, aux prévisions des contributions directes et des taxes assimilées, c'est-à-dire d'une part importante des

variations qui déterminent elles-mêmes des augmentations ou des diminutions sur les apports de l'étranger ou des colonies, il est en effet d'un usage constant, en matière de droits sur les sucres, de corriger les chiffres de la pénultième année, soit d'après les résultats d'une période plus étendue, soit lorsqu'il est possible, au moyen d'une appréciation directe de la production indigène des importations ».

revenus publics. Ainsi, au budget de 1903, sur un total de 3.500 millions, les recettes évaluées par la pénultième s'élevaient à 2.900 millions, et celles appréciées directement à 600 millions, dont 550 millions provenaient des contributions directes.

Mais jamais l'évaluation directe n'avait été plus éloignée qu'en cette matière de l'évaluation discrétionnaire. C'est précisément la grande méfiance du Parlement vis-à-vis des préparateurs qui avait permis l'emploi de ce procédé. Ceci tient au caractère de nos contributions directes avant-guerre et le fait que l'évaluation directe n'a pas cessé de s'appliquer, avant comme après notre réforme fiscale, est une illustration excellente des deux facteurs prépondérants qui conditionnent les méthodes d'évaluation budgétaire. Si l'évaluation directe était admise avant-guerre, c'est parce qu'on s'attachait alors davantage à l'aspect politique des méthodes et que la défiance du Parlement n'avait à redouter aucun arbitraire du Gouvernement et si le même procédé s'est maintenu, c'est parce que, techniquement, il était le plus apte à permettre des évaluations exactes.

Dès 1823, au moment où M. de Villèle introduisait dans nos méthodes d'évaluation la règle de la pénultième année, le ministre en exemptait les contributions directes. Dans son rapport au Roi il établit en effet une distinction entre ce qu'il nomme les « recettes assurées » et les « recettes éventuelles ». Les recettes assurées sont précisément celles provenant des contributions directes, les arrérages des rentes dont le Trésor est porteur, ainsi que les intérêts des quelques valeurs qui lui appartiennent. Pour les arrérages et les intérêts, le ministre constate que la loi règle la quotité des rentes

dont le Trésor doit avoir les arrérages et que, d'autre part, l'état de situation du Trésor, qui est établi, permet de déterminer les intérêts annuels : une grande exactitude est donc possible dans les évaluations. En matière de contributions directes, il n'y avait pour ainsi dire pas matière à évaluation ; le système fiscal était alors composé de la contribution foncière, de la contribution personnelle et mobilière, de l'impôt des patentes et des portes et fenêtres dont trois étaient des impôts de répartition. Le contingent était fixé par le législateur et par suite, la loi qui fixait le montant des rôles déterminait en même temps le montant presque exact du recouvrement. En effet, si, par exemple, certains contribuables se dérobaient à l'impôt, le Trésor n'en subissait aucun préjudice car les autres payaient pour eux.

Ce n'est pas ici le lieu de discuter les avantages et les inconvénients de l'impôt de répartition. Son abandon dans toutes les législations est au surplus la preuve suffisante de ses défauts. Mais il faut reconnaître qu'il facilitait singulièrement la tâche des préparateurs du budget, qu'il dispensait de toute appréciation des conditions économiques. S'il empêchait les moins-values, il interdisait évidemment les plus-values. Mais ce n'était pas un grave défaut car nous verrons que les plus-values sont souvent loin d'être favorables à une saine gestion des finances publiques.

Non seulement le montant de l'impôt était fixé, mais d'année en année ce montant variait peu. Sa progression était ascensionnelle et lente. La contribution foncière passe ainsi de 260 millions en 1851 à 322 millions en 1870. Sa progression également régulière est de 408.321.000 francs en 1900, à 494.378.000 francs en 1914,

La contribution personnelle et mobilière s'accroît plus rapidement : entre 1848 et 1873 elle monte de 61 millions à 100 millions, de 1873 à 1896 de 100 millions à 164 millions, et de 1896 à 1913 de 164 à 229 millions.

Le même caractère de hausse progressive et régulière ne laissait guère de place aux évaluations fantaisistes et optimistes pour les impôts directs de quotité. Ceux-ci étaient la patente depuis son origine, la contribution foncière des propriétés bâties depuis la loi du 8 août 1890 et les taxes assimilées.

La patente eut la progression la plus rapide comme l'indique ce tableau :

1848	49 millions.
1873	181 —
1896	192 —
1913	303 —

Si l'on compare ces résultats, avec les mouvements généraux des prix, on constate d'une manière saisissante qu'ils marquent un violent mouvement de hausse pendant les périodes de hausse de longue durée et un accroissement très atténué pendant les périodes de baisse. Si cette remarque met en valeur l'influence des mouvements de prix de longue durée et par suite de l'intensité plus ou moins grande de l'activité économique sur le rendement de cet impôt, il ne faut pas oublier néanmoins que les procédés d'assiette de ce dernier le rendait peu sensible à ces variations. Semblable en ceci à tous les anciens impôts, la patente reposait sur les signes extérieurs. Par suite, malgré la mobilité théorique de l'assiette, celle-ci variait peu et seules les variations profondes et durables de l'économie exerçaient une action sur son rendement.

De même pour la contribution foncière des propriétés bâties, après sa transformation en impôt de quotité, son taux était demeuré fixé à 3,20 % de 1890 à 1914 : entre chaque révision cadastrale des valeurs locatives (1900 et 1910), seules les modifications d'assiette provenant de constructions ou de destructions, pouvaient faire varier le rendement et ces variations étaient toujours faibles.

Tout concourait ainsi à assurer la stabilité du rendement des impôts directs : les facultés imposables, les procédés d'assiette indiciaires, le caractère de répartition de trois d'entre eux, enfin le caractère même de l'économie, relativement stable. Par suite, l'évaluation directe ne présentait aucun inconvénient, le contrôle étant aisé.

La réforme de 1914-1917 qui institua notre système actuel d'impôts sur le revenu (impôts général et cédulaires) a considérablement modifié les conditions de l'évaluation. Tous les impôts sont de quotité et leur rendement est devenu beaucoup plus variable. Reposant sur le revenu véritable du contribuable, à quelques rares exceptions près, porté à la connaissance du fisc par la déclaration, l'impôt reflète toutes les fluctuations de ce revenu. Les oscillations de la masse des profits industriels et commerciaux, de la masse des salaires par exemple, conséquences immédiates des oscillations cycliques se traduisent immédiatement par une augmentation ou une diminution du rendement. Le caractère personnel des impôts aggrave encore cette sensibilité : l'existence d'un minimum d'imposition d'une part, le caractère progressif de l'autre ont pour effet, en cas de baisse des revenus, de réduire rapidement le nombre des assujettis ou tout au moins de les faire changer de catégories. Tous ceux que l'on peut appeler les « con-

tribuables marginaux » seront, suivant les années, imposables ou non.

Bien que les contributions directes restent dans notre système fiscal l'élément stable au point de vue du rendement, on voit combien ce caractère est devenu relatif. Les conséquences de cette variabilité des impôts directs sont rendues plus graves encore par suite de leur importance plus grande dans notre fiscalité.

Ces profondes modifications ont eu pour effet de confirmer l'emploi de l'évaluation directe. Seul ce procédé était apte à permettre des prévisions judicieuses dans un système aussi complexe. En fait, les éléments de calcul furent le plus souvent les derniers résultats connus. Une certaine méthode d'apparence assez automatique est même signalée par M. Jèze¹. Elle procédait comme suit :

On prenait comme base de calcul le produit en principal des rôles du dernier exercice connu et on faisait subir à cette base les modifications nécessitées par l'addition de la plus-value constatée pour le dernier exercice connu et par la déduction pour excédent des pertes sur les gains de la matière imposable. Ensuite on prenait le produit en principal des rôles du dernier exercice connu et on modifiait ce chiffre, soit en y ajoutant la moyenne des plus-values pour les trois derniers exercices connus, soit en déduisant la moyenne des excédents des pertes sur les gains de matière imposable pour ces mêmes trois exercices.

On additionnait les deux sommes ainsi obtenues et la moitié était prise comme chiffre d'évaluation des recettes.

1. JÈZE : *op. cit.*

Nous n'avons pas relevé dans les exposés des motifs depuis la guerre d'allusions à cette méthode. Il est vrai qu'elle nous semble par l'introduction de la notion de moyenne plus indiquée en période normale que dans une période de variations rapides, comme l'après-guerre. De plus, les fréquentes modifications de tarif et les refontes nombreuses et profondes, destinées à mettre au point un système fiscal encore jeune, ne rendaient guère les méthodes traditionnelles utilisables. Ce facteur peut excuser partiellement les différences assez considérables qui apparurent entre les prévisions et les réalisations. Mais il faut reconnaître que ce résultat est imputable surtout aux préparateurs qui profitèrent souvent de leur faculté d'appréciation directe en cette matière pour solliciter les chiffres et réaliser l'équilibre dans le projet de budget.

Cependant on relève parfois la préoccupation d'utiliser précisément cette liberté pour arriver à des résultats sincères. Ainsi dans le projet 1928, M. Poincaré, pour tenir compte d'une légère crise, procède à un abattement sur les résultats attendus de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux. Mais ceci est exceptionnel avant l'arrivée des années difficiles de la crise de 1930.

Cette préoccupation d'équilibre par une évaluation optimiste des recettes est la raison profonde d'une importante conquête des procédés d'évaluation directe sur le domaine de la pénultième. M. Chéron, tout en affirmant son respect pour notre méthode traditionnelle, présenta dans le projet de budget de 1930, les produits de l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières et de

la taxe sur le chiffre d'affaires estimés directement. Etant donné l'importance de ces deux impôts (dans le projet de 1930, 3.622.642.000 francs pour l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières, et 8.976.737.000 francs pour la taxe sur le chiffre d'affaires proprement dite et 4.858.250.000 francs pour l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières et 9.556.374.000 francs pour la taxe sur le chiffre d'affaires en 1938), la liste des recettes évaluées directement passait d'environ un tiers du total avant 1930 à 1/5 après. Les arguments du ministre faisaient ressortir qu'en cette matière l'évaluation directe était « plus logique ». Il constatait en effet que l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières était au fond une cédule du système d'impôts sur le revenu. Il était par conséquent normal d'appliquer à son estimation les mêmes règles qu'aux autres impôts cédulaires. Si, jusque-là, la perception de cet impôt par l'Administration de l'Enregistrement, dont les produits étaient en général évalués par la pénultième, pouvait expliquer cette anomalie, la fusion de cette Administration avec celle des Contributions Directes, réalisée par le décret du 19 septembre 1926, devait rétablir l'unité dans l'évaluation comme dans la perception de nos impôts directs. Ces motifs semblent assez superficiels. Ceux invoqués pour légitimer l'estimation directe de la taxe sur le chiffre d'affaires le sont encore davantage. L'essentiel du raisonnement est l'analogie entre la taxe et l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux. Celle-là ne constitue qu'une addition à la charge que faisait peser celui-ci sur les industriels et les commerçants. En fait, le bénéfice est calculé en partant du chiffre d'affaires. Or, on évalue directement le produit des bénéfices indus-

triels et commerciaux. Il est logique d'appliquer la même méthode à ces deux impôts en rapports étroits.

Il serait facile, en continuant le raisonnement, de trouver de proche en proche quelques points communs entre tous les impôts et de légitimer ainsi l'innovation générale de l'évaluation directe, sans attaquer de front la pénultième et en lui rendant même les honneurs habituels.

D'ailleurs, il ne fit illusion à personne que M. Chéron voulait obtenir ainsi une marge satisfaisante pour accorder les dégrèvements réclamés avec insistance par les contribuables. La faiblesse des arguments théoriques invoqués ne permet pas de préjuger si la mesure était heureuse ou non. Pour l'instant il nous suffit de constater ces faits. Ajoutons que le système d'évaluation adopté n'était pas absolument arbitraire. Aux douze mois du dernier exercice, on substitua simplement les douze derniers mois connus comme base. Il s'agissait donc d'un système intermédiaire constituant une étape vers l'évaluation directe.

Le rapporteur à la Chambre, M. de Chappedelaine, souligne vigoureusement le caractère opportuniste de la mesure. Le Gouvernement, dit-il, est « bien moins poussé par des raisons d'ordre doctrinal que par des faits contre lesquels l'opinion publique s'insurge », à savoir qu'au huitième mois de l'exercice en cours, les recouvrements avaient déjà dépassé les évaluations de 4.438 millions. Cette situation fut d'ailleurs la cause d'une offensive doctrinale générale contre la pénultième, dont nous étudierons plus bas les caractères.

L'année suivante, en 1932, les domaines respectifs des deux procédés ne furent pas modifiés, ainsi que dans le

projet de budget primitif de 1933. Un passage de l'exposé des motifs y souligne bien les raisons déterminantes d'un changement dans les méthodes. « Il (le Gouvernement) aurait pu, en ne respectant pas intégralement la démarcation actuelle entre les produits évalués directement et ceux déterminés d'après la règle de la pénultième, faire rentrer dans cette règle diverses lignes de recettes qui en ont été arbitrairement sorties. Alors qu'en période de prospérité (1930) on a été amené, pour les besoins de l'équilibre, à faire une part plus grande à l'évaluation directe au détriment de la pénultième, nous n'avons pas pensé qu'il fût légitime, pour les mêmes besoins de recourir en période de crise à une méthode inverse. »

Le Ministre reconnaissait d'ailleurs plus loin que, en période de crise où les recouvrements suivent une courbe décroissante, l'évaluation directe n'est elle-même exacte qu'au moment où elle est établie. Cette remarque très juste explique pourquoi une réévaluation générale fut rapidement nécessaire et, après le dépôt du rapport du Comité des Experts sur la situation financière à la fin 1932, en janvier 1933, la lettre rectificative du 28 mars 1933 substitua aux estimations du projet des évaluations plus basses.

A partir de cette époque, il faut remarquer que l'opposition s'affaiblit entre la pénultième et l'évaluation directe, car la règle perd son caractère originel. Cependant, en 1934, les Ministres préparateurs « fidèles à la doctrine » maintiennent « les domaines respectifs, artificiels sans doute mais dès maintenant traditionnels, fixés par (leurs) prédécesseurs pour les recettes évaluées d'après la pénultième année et celles que chiffre direc-

tement le ministre du Budget ». En 1935 également ces domaines furent maintenus, du moins dans le projet du Ministre des Finances.

A partir de 1936, par contre, on peut dire à la fois que l'évaluation directe s'étend à tout le budget et disparaît au sens où nous l'avons défini au début de ce chapitre. 1936 marque, en effet, le début de l'emploi de méthodes scientifiques dont nous ferons l'étude ultérieurement.

Jusqu'à cette époque, les évaluations directes avaient conservé leur caractère distinctif qui est l'empirisme. C'est ce qui ressort du Rapport du Comité des Experts de 1933. Ces techniciens estimèrent nécessaire d'opérer un abattement spécial sur le rendement des impôts particulièrement affectés par la crise économique et qui sont assis sur les résultats acquis dans l'année qui précède leur mise en recouvrement : tels sont l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux, l'impôt général sur le revenu et l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières. Ces différentes contributions sont en effet calculées sur les bénéfices ou revenus encaissés en 1932, bénéfices ou revenus qui sont assurément inférieurs à ceux qui ont été obtenus en 1931 et qui sont utilisés pour l'ensemble des dits impôts pour l'exercice 1932. « Le taux de cet abattement particulier a été arbitré au chiffre de 20 %. » Malgré une réelle préoccupation d'information, portant sur les émissions des rôles et les indices économiques (diminution du nombre des chômeurs, fixité des prix, reprise sensible dans certaines branches de notre industrie), ces données ne furent l'objet d'aucune utilisation scientifique. Même empirisme en 1934, où le coefficient de réduction de 20 %

est conservé pour affecter certaines contributions directes calculées sur la base de 1932.

L'empirisme, qui présida, en cette période de crise, à l'estimation des moins-values à attendre sur les années antérieures, caractérise aussi, à toute époque, l'évaluation des modifications introduites dans le système fiscal. S'il s'agit de lois votées au cours du précédent exercice, les résultats partiels déjà acquis fournissent une certaine base aux évaluations mais s'il s'agit d'une innovation dans le système fiscal, on en est réduit à des probabilités.

En fait, l'évaluation personnelle du ministre est seule possible : c'est ainsi que, dans le projet de 1938, M. Bonnet attendait 325 millions des mesures de contrôle prises en matière d'impôt sur les valeurs mobilières et de lutte contre la fraude.

En ce qui concerne les variations de tarif ¹, tantôt on fit appel, en cas d'abaissement, à la thèse du dégrèvement productif, et on fixa les évaluations à un chiffre en général infirmé par les réalisations, tantôt on adopta la règle plus prudente qui consiste à calculer mathématiquement les conséquences des dégrèvements. Comme

1. « Il est impossible de ramener à des principes précis les conséquences des changements de tarifs, de sorte qu'on en est réduit aux tâtonnements de la pratique » (M. Allix : *op. cit.*). Il faut en chiffrer en effet l'incidence et cette tâche est à peu près irréalisable. Rappelons, à ce sujet, les mécomptes qu'assura l'application de la loi du 3 août 1926 établissant la taxe de première mutation, qui portait le total des droits à 25 % du prix de vente. L'arrêt fut tel dans les affaires immobilières que les droits majorés ont rapporté moins en 1926 que les seuls droits ordinaires en 1925. De même, en Angleterre, le produit des droits sur l'alcool, augmentés avant la guerre de 521 francs à 710 francs par hectolitre, donna une moins-value de 72 millions francs sur les prévisions.

le développement de la matière imposable, pour être difficile à estimer, n'en est pas moins normal, il est vraisemblable de s'attendre à une sous-évaluation. Cette méthode a été utilisée en 1931-1932 pour le calcul des dégrèvements d'environ deux milliards opérés par la loi du 26 avril 1930 et dont le budget de 1930 n'avait pu faire état.

Le procédé de l'évaluation directe a donc connu de tout temps, en France, une assez large application. L'impossibilité d'employer une autre méthode, comme nous l'avons vu, motive, dans certains cas, son usage ; il serait injuste cependant de considérer ce procédé comme un pis-aller. Les résultats qu'il permet d'obtenir en Angleterre sont une excellente preuve de ses possibilités. Mais il faut essentiellement qu'on ne lui demande pas autre chose que la vérité. En ce cas, « sa souplesse et la liberté qu'il laisse aux rédacteurs du budget permettent de serrer de très près la réalité dans les évaluations ¹. » Par contre, employé sans discernement ou, ce qui est plus fréquent, sans sincérité, il est susceptible de permettre des inexactitudes considérables et, par suite, des déceptions profondes au moment de la réalisation, car il ne comporte pas de frein.

Nul plus que lui n'est plus propice aux projets de budgets séduisants, suivis rapidement d'amères déconvenues. Cet inconvénient a une valeur générale, mais il prend en France une force singulière par suite de l'importance attachée, dans notre pays, à la présentation du budget en équilibre qui incite les préparateurs à solliciter les chiffres pour le réaliser. Dangereuse et incon-

1. M. ALLIX, *Op. Cit.*

tròlable dans son essence même, l'évaluation directe ne pouvait être en France le procédé idéal. Il a fallu les années de crise de la guerre et de l'après-guerre pour en généraliser l'application. Cette extension peut être d'ailleurs considérée comme la conséquence et la preuve de l'accroissement de l'autorité du Pouvoir Exécutif, dû aux circonstances, et soutenu par la confiance du Parlement. Avant la guerre, les nécessités étaient moins pressantes et le sentiment de défiance à l'égard des administrateurs, qui préparent et exécutent le budget, sentiment qui inspire tout notre système financier, entraînait naturellement l'adoption de méthodes plus rigoureuses d'évaluations.

APPENDICE

Pendant la guerre, l'obligation de faire face coûte que coûte aux nécessités de la défense nationale et le bouleversement de notre organisation financière (occupation du territoire, impossibilité du fonctionnement normal de l'administration) empêcha tout établissement de prévisions de recettes pendant les années 1915, 1916, 1917. Il n'y eut donc pas alors de budget au sens juridique du mot : les dépenses furent imputées sur des crédits provisoires, auxquels firent face toutes les ressources possibles, sans distinction d'origine. Le Gouvernement était autorisé à se procurer toutes les ressources nécessaires à la conduite de la guerre.

En fait le gouvernement a présenté, sous forme de douzièmes provisoires, des demandes d'autorisation pour six mois en 1915, tous les trois mois à partir de

juillet 1915 : il n'y eut pas de budget annuel mais une seule loi récapitulative, en fin d'année, des crédits ouverts.

Ces lois ne contenaient aucune évaluation de recettes, elles autorisaient seulement la perception des impôts existants.

La loi du 31 décembre 1917 rétablit le budget annuel (budget ordinaire des services civils pour 1918). Les recettes furent à nouveau évaluées mais les résultats de 1916 ne pouvaient servir comme pénultième : on prit comme point de départ des évaluations le double du montant des produits encaissés dans six premiers mois de 1917. En fait les évaluations se firent directement.

En 1919, la pénultième fut remise en usage. Ajoutons que la mise en application de la réforme fiscale de 1914-1917, pendant cette période, aurait, même en temps normal, rendu les évaluations hasardeuses.

Section II

Les méthodes automatiques.

Il nous faut maintenant revenir sur le passé. C'est une étude rétrospective en effet que celle de la méthode automatique par excellence : *la règle de la pénultième année*.

Cette analyse d'une matière morte qui semble à première vue superflue n'en est pas moins, croyons-nous, indispensable. Le simple fait que, pendant plus d'un siècle, cette règle ait présidé à l'estimation de la plus grande partie de nos ressources serait déjà une raison suffisante. Son application a exercé une influence sur

nos finances publiques qui est loin d'être effacée. Les plus-values génératrices de dégrèvement, les moins-values, facteurs d'accroissement de la dette publique, ont conditionné l'évolution de nos impôts et de nos emprunts.

L'étude de la pénultième ne présente pas seulement un intérêt historique : elle montre que les techniques sont déterminées comme les institutions les plus générales par les contingences propres à chaque pays. Ceci nous conduit à penser qu'à moins de modifications profondes dans le régime politique, l'évaluation directe du type anglais n'a pas de chance de s'implanter en France.

Remarquons enfin que, si la disparition de la pénultième semble définitive (si tant est qu'une institution puisse disparaître définitivement), elle n'a pas été encore remplacée et l'esprit de la règle survit à son application pratique dans les méthodes en germe depuis quelques années qui toutes cherchent à rétablir un certain automatisme.

L'analyse de la méthode permet de découvrir son but et son esprit. Elle en fait également apparaître le domaine d'application et des conditions de bon fonctionnement. L'évolution de ces conditions a mis en valeur les critiques dont elle était susceptible et a provoqué des tentatives d'aménagement.

§ 1. — ANALYSE DE LA MÉTHODE

La « pénultième » est plus qu'une méthode : c'est une règle. Une méthode est une marche raisonnée que l'on suit pour arriver à un but, un ensemble de procédés destinés à conduire à la connaissance de la vérité.

Par suite, son efficacité dépend de ceux qui l'utilisent. Leur personnalité reste le facteur prépondérant. Une règle, au contraire, est un principe qui détermine un acte, qui dirige dans la pratique d'un art. La règle s'impose. Ceux qui l'appliquent, ne la dirigent pas mais l'exécutent.

Telle est essentiellement la pénultième. Elle détermine en toute rigueur l'activité des préparateurs du budget et sa rigueur est d'autant plus grande qu'elle est mathématique.

Elle consiste, en effet, à inscrire purement et simplement comme évaluation dans le projet de budget, sauf une réserve sur laquelle nous reviendrons, les résultats effectifs du dernier exercice connu. Ainsi, par exemple, dans l'exposé des motifs de 1890, lisons-nous : « Les impôts et revenus indirects de 1890 ont été calculés d'après les recouvrements effectifs de 1888, tels qu'ils ont été publiés par le *Journal Officiel* du 7 février 1889 ». La préparation du budget se situe en effet dans le courant de l'année 1889. Pendant ce travail, l'Administration reçoit les résultats partiels provisoires de l'exercice en cours, mais comme le budget, théoriquement du moins, doit être voté avant le début de l'année financière, jamais elle n'aura en sa possession les résultats globaux de 1889. Par contre, ceux de 1888 auront paru pendant les premiers mois de 1889 et par conséquent largement à l'avance pour servir de base aux évaluations. On sait alors ce qu'ont rapporté en 1888 les droits sur les boissons, l'enregistrement, le timbre... et la méthode consiste à dire que les droits sur les boissons... ayant rapporté une somme de tant en 1888, c'est ce rendement que l'on peut prévoir en 1890.

Le principe est donc extrêmement rigide : le travail du préparateur n'est cependant pas purement matériel. Le transfert des chiffres des réalisations aux lignes de prévisions doit s'effectuer de manière rationnelle : ceci veut dire que certaines corrections peuvent y être apportées.

Il faut tenir compte de certaines particularités tenant à l'exercice dont on utilise les résultats ou à celui dont on établit le budget.

C'est ainsi que, dans le passage cité plus haut de l'exposé des motifs de 1890, on lit tout de suite après : « ...On a toutefois tenu compte de la bissextilité de 1888. » Il fallait en effet retrancher pour 1890 les recouvrements à attendre pour un jour de moins : cela s'imposait parce que la pénultième s'applique, comme nous verrons, non point aux impôts directs, pour lesquels le principe de l'annualité aurait permis de ne pas tenir compte de cette particularité, mais à des impôts indirects frappant des opérations accomplies chaque jour et par conséquent moins nombreuses dans les vingt-huit jours de février 1890 que dans les vingt-neuf jours de février 1888.

D'autres corrections plus importantes devaient être faites pour tenir compte des modifications de tarif ou d'assiette qui ont pu être votées dans l'intervalle des deux années. Elles se traduisent par des majorations ou des réductions. Nous voyons ainsi que, pour l'évaluation de 1896, on augmente les résultats effectifs de 1894 de 25 millions (réforme des droits de succession), 15 millions (droits de timbre sur les valeurs étrangères), 1.200.000 francs (mesures nouvelles sur les cartes à jouer), 6.953.000 francs (produit espéré du 29 février

1896), 2 millions (répression plus sévère de la fraude des allumettes). Ce dernier poste de majoration, s'il est légitime, n'en est pas moins un peu étranger à l'esprit de la règle : c'est une circonstance dont le rendement est moins évident que les précédentes. Or, ce qui caractérise la règle de la pénultième appliquée dans toute sa rigueur, c'est de ne tolérer aucune retouche s'inspirant d'appréciations subjectives mais de n'admettre que les corrections exigées par des raisons objectives et précises : « Le préparateur du budget... pour toute cette catégorie de recettes où s'applique la règle est lié impérativement par les chiffres de » la pénultième année. C'est pourquoi, bien que les auteurs les plus considérables classent parmi les recettes évaluées par la pénultième le produit des sucres (M. Allix) et même des douanes (M. Jèze — contra M. Allix), il nous a semblé que ceux-ci étaient estimés directement. Nous avons vu à ce sujet qu'on prenait en considération l'influence de la production ou de la récolte indigène pour modifier les chiffres de base. Un tel procédé n'est plus dans l'esprit de la pénultième : il ressort de l'évaluation directe. Et c'est au fond dans les raisons admises plus ou moins largement pour corriger les chiffres de base que réside la grande différence entre la méthode automatique et l'estimation directe. Dans la première, les modifications sont faites pour ainsi dire à contre-cœur, parce qu'elles s'imposent en bonne logique, dans la seconde elles sont la phase essentielle de l'établissement des prévisions.

Telle est la règle de la pénultième à l'état pur. Empres-
sons-nous d'ajouter qu'elle n'a été que bien rarement
appliquée dans toute sa rigueur. Ce sont même précisé-
ment les atteintes qui lui ont été portées qui ont poussé
ses défenseurs à la concevoir dans toute sa rigidité.

L'esprit de la méthode et le but recherché par son usage, se sont de même précisés peu à peu.

En l'introduisant dans notre système budgétaire, à l'occasion de l'établissement du projet de budget pour 1823, M. de Villèle ne semble guère avoir recherché autre chose que plus d'exactitude et moins d'arbitraire. Nous avons vu plus haut que dans le Rapport au Roi où il présentait le compte de gestion de 1821, l'aperçu du règlement définitif probable de 1821 et le projet pour 1823, il avait distingué « les recettes assurées », évaluées ou plutôt fixées directement, et les « recettes éventuelles ». Celles-ci étaient, d'après lui, les produits des droits perçus par les administrations et régies financières : enregistrement, timbre, domaines, forêts, douanes et sels, contributions indirectes, postes, loteries et ventes annuelles des coupes de bois de l'Etat. « Pour estimer à l'avance l'importance de ces produits, disait-il, nous sommes forcés de baser sur l'expérience du passé les probabilités de l'avenir : cette réflexion seule suffit pour démontrer l'impossibilité de parvenir à une évaluation exacte. La fréquence ou la stagnation des ventes d'immeubles, l'abondance ou la pénurie des récoltes, l'activité ou l'inertie du commerce sont autant de causes qui doivent toujours et nécessairement déranger les calculs des produits de l'enregistrement, des contributions indirectes et des domaines. » Villèle propose alors au lieu de spéculations arbitraires de reproduire dans le budget de 1823 les recouvrements de 1821 et il commente ainsi le procédé :

« Je ne me dissimule point que les résultats seront autres que les évaluations... (mais) le mode que je propose d'introduire à cela d'avantageux, qu'il dispense

de tout raisonnement hypothétique et qu'il peut être généralement appliqué à toutes les propositions de budget. Des faits valent mieux que des raisonnements, et puisque nous ne pouvons échapper aux incertitudes de nos prévisions, nos incertitudes seront moindres en prenant invariablement pour base de nos prévisions des faits récents et irrécusables. »

Remarquons que la formule de Villèle ne constitue pas une innovation réelle. Si, en effet, dans l'Ancien Régime, les prévisions étaient faites à l'aide de moyennes (Fermes générales : baux sur moyennes des baux précédents) et si ce procédé s'était maintenu sous le Consulat et l'Empire, la Chambre, depuis 1815, avait suivi la méthode préconisée par Villèle. Mais l'originalité de celui-ci tient à ce qu'il a érigé un simple usage à la hauteur d'un principe.

Dès l'origine, apparaît le caractère le plus saillant de la règle de la pénultième : « Je ne me dissimule point que les résultats seront autres que les évaluations », dit Villèle. Ainsi, en utilisant ce procédé, on établit des prévisions sciemment inexactes. C'est la seule méthode dont le but principal ne soit pas de serrer la réalité.

Ce caractère s'est précisé par la suite car évidemment pour M. de Villèle, étant donné l'organisation de la comptabilité alors en vigueur, la règle donnait les prévisions les plus exactes possibles, combinées avec d'autres avantages. Elle satisfaisait même au critérium que M. Jèze a posé pour juger de la valeur d'une méthode. Elle s'appuyait sur les faits déjà accomplis au plus haut degré, puisqu'elle ne les modifiait guère. Elle prenait les faits connus les plus rapprochés, les résultats les plus récents. Cette utilisation des renseignements était

soulignée par Villèle lui-même. Ainsi, dans son discours à la Chambre : « Et désormais, disait-il, chaque année, en réglant le compte du pénultième exercice, en recevant le compte de l'Administration des Finances de la précédente année, en faisant le budget de l'année suivante, vous vous trouverez dans la position la plus favorable pour accomplir tous les devoirs qui vous sont imposés. »

Enfin, elle interdisait tout optimisme systématique. Elle était même nettement pessimiste. Dès l'origine, son auteur s'en est rendu compte. « L'augmentation progressive des produits de certains impôts nous semble indiquer comme base d'évaluation la plus probable pour 1823, disait-il, la réalité de ces produits pour 1821, dernière année que nous pourrions connaître. » Et elle s'est traduite par l'apparition des plus-values dans les résultats définitifs. Inexactitude consciente et pessimisme par méconnaissance volontaire de l'accroissement normal des ressources, tels sont, dès l'origine, les deux caractères de la pénultième. Il faut avouer que la règle n'apparaissait pas ainsi comme extrêmement séduisante, ni pour les préparateurs du budget, ni pour les esprits soucieux de vérité.

Quel était donc le but recherché qui puisse rendre légitime son application ?

Ce but était double : le premier est celui que recherche toute méthode automatique : l'élimination des « spéculations arbitraires ». La rigidité de la règle était profondément rassurante pour un Parlement soucieux de ses prérogatives et redoutant que le Gouvernement ne puisse forcer indirectement son consentement et son contrôle, en le mettant devant un état de faits créé par

ses calculs personnels et dont la pression rendait illusoire l'indépendance du Pouvoir Législatif. Cette assurance contre le Pouvoir Exécutif était assez chèrement acquise parce que c'était, en somme, au prix du dégagement de sa responsabilité.

Le second but est particulier à la pénultième : prévoyant au-dessous de la réalité, on se ménageait une marge de plus-values dans les réalisations. Ces plus-values ne causaient aucune surprise. Si, officiellement, on ne les escomptait pas, elles donnaient son véritable sens à la règle. Leur emploi était d'ailleurs fixé à l'avance.

Nous avons vu, à l'occasion de l'évaluation des dépenses, combien cette opération est toujours difficile et parfois impossible. Il survient, en effet, en cours d'exécution du budget, des dépenses inattendues dont l'urgence en permet pas de les rejeter à l'exercice suivant. Ces dépenses sont certaines en ce sens qu'il n'est pas d'années où elles ne se soient produites, mais elles sont imprévisibles quant à leur nature et à leur montant. Etant donné les inconvénients des diverses solutions proposées pour y faire face (budgets rectificatifs, crédits pour dépenses imprévues), il a paru adroit de couvrir ce supplément de dépenses par les plus-values résultant de l'évaluation automatique des recettes. Si ces plus-values n'étaient pas toutes absorbées par les crédits additionnels, elles ne seraient pas pour cela sans emploi : la nécessité toujours présente de procéder à l'amortissement de la dette leur assure une utilisation malheureusement illimitée.

Par cette adroite méthode d'évaluation des recettes, l'équilibre du budget se trouve réalisé deux fois : tout

d'abord sur le papier, dans le projet de budget, et cette présentation qui semble nous être si précieuse n'est pas faite au détriment de l'équilibre réel, de celui que fera apparaître la loi de règlement. Tout cela, grâce à la marge d'excédent, à la réserve latente de plus-value, qui est l'œuvre de l'application de la pénultième.

Mais pour cela, il faut être inflexible dans son emploi. Si les recettes ne couvrent pas les dépenses prévues, il faut créer de nouvelles ressources pour équilibrer, dès son origine, le budget sans escompter les plus-values. Il serait tentant, en effet, de réaliser alors un équilibre de façade en suppléant par des moyens de trésorerie à l'insuffisance du rendement officiel de l'impôt, que l'on espère devoir être couverte par les plus-values. Dans ce cas, il n'y aurait plus de pénultième qu'en apparence : en fait, les recettes pour équilibrer les dépenses prévues se composeraient de deux parties : un rendement officiel de l'impôt, fourni par la pénultième et inscrit au budget et un rendement supplémentaire dû aux plus-values et mis tacitement en ligne de compte dans les calculs. Les dépenses, qui apparaîtraient en cours d'exercice, n'auraient plus ainsi leur couverture de recettes apparaissant elle aussi en cours d'exercice.

Il est, croyons-nous, indispensable d'avoir sans cesse présente à l'esprit cette conception classique de la pénultième : cette règle n'a jamais reposé sur un rendement pour ainsi dire « cristallisé » des revenus publics. Bien au contraire, elle escompte leur progression. Si, à l'origine, les résultats du dernier exercice connu se confondaient avec les derniers résultats connus, ce serait méconnaître la règle que de substituer, quand il est possible, ceux-ci à ceux-là. Les deux années, qui séparent

l'année dont les recouvrements fournissent les prévisions et celle où se font les réalisations, sont utiles pour permettre le développement du rendement des impôts et par suite la réalisation de plus-values suffisantes¹.

La règle de la pénultième apparaît ainsi prudente et cohérente, plus pénétrante même et plus logique qu'un examen superficiel peut le faire penser. Son simple exposé suffit à faire justice d'un certain nombre de critiques hâtives qui lui furent portées. Mais elle n'en reste pas moins très discutable. Nombreuses ont été, en effet, les critiques qui lui ont été attribuées et les infractions dont elle a été l'objet.

§ 2. — CRITIQUES ET TENTATIVES D'AMÉNAGEMENT

Il est curieux de constater combien les discussions entre défenseurs et détracteurs de la pénultième ont pris un caractère aigu et presque passionné. L'application stricte de cette règle qui était pour M. Charles Dumont la « sauvegarde de nos finances », semblait à M. Bérenger, quelques années plus tard, du « fétichisme ». Ceci tient à ce que, derrière le maintien ou l'abandon de cette pure technique, on discutait sur les questions de base du régime, confiance ou méfiance dans le Gouvernement.

Une critique d'ordre théorique peut-être, en tout état de cause, portée à la pénultième. Il faudrait un hasard

1. Cette préoccupation est tellement dominante que lorsque le budget est voté en retard et que, par suite, les résultats de l'ultième année sont connus au moment de la discussion, que le dernier exercice connu n'est donc plus le pénultième, c'est néanmoins celui-ci qui doit servir de base aux prévisions. C'est ce que déclara catégoriquement au Sénat le Ministre des Finances en 1906 : le budget de cet exercice ne fut voté qu'en avril 1906 alors que les recouvrements de 1905 étaient connus ; on prit cependant les résultats de 1904 (Cf. Allix : *op. cit.*).

providentiel pour que les plus-values qu'elle permet de réaliser couvrent exactement les dépenses imprévues. Cette sorte de crédit pour dépenses imprévues d'un montant indéterminé, que contient virtuellement un budget évalué d'après le pénultième, s'avère toujours insuffisant ou trop considérable. Dans le premier cas, il n'empêche donc point les appels à la trésorerie pour « boucler » le budget, et, s'il est vrai qu'une saine gestion financière doive réaliser l'équilibre budgétaire chaque année, du moins en période normale, il est cependant bien dans le rôle du Trésor « banquier des budgets » d'établir un lien entre eux et de permettre de couvrir les insuffisances de l'un avec les excédents de l'autre.

Dans le deuxième cas, la règle loin d'être prudente s'avère coûteuse. Il ne faut pas perdre de vue que les dépenses viennent au budget avant les recettes. On ne doit donc demander au contribuable que l'effort fiscal strictement nécessaire. L'impôt n'est légitimé que par son affectation à des dépenses utiles. Par suite, toutes les plus-values définitives, tout bénéfice net du budget proviennent d'une surcharge inutile imposée au pays, d'une déperdition de forces dont l'économie se ressent. En ce cas, la règle est non seulement onéreuse mais dangereuse, comme nous le verrons plus loin.

D'autre part, n'est-il pas d'une psychologie bien naïve de ne pas vouloir prévoir officiellement des plus-values que tous escomptent secrètement ?

Il est inévitable, comme nous l'avons signalé, que ces plus-values soient officieusement escomptées et pour cela on prévoit l'équilibre du budget par des moyens de trésorerie qui ne seront pas, en fait, mis en service ¹.

1. Il y a dans ce manque de sincérité officiellement reconnu

En 1913, M. Chéron soulignait ce danger : « Il est clair que depuis des années nous équilibrons nos budgets à l'aide de plus-values ; nous ne mettons pas en face des dépenses normales et permanentes une somme suffisante de recettes normales et permanentes... Voulez-vous des chiffres ? En 1906, on prévoit 57 millions d'obligations à court terme, en 1907, 84 millions ; en 1908, 56,5 millions ; 1909, 55 millions ; 1910, 159,5 millions.

« La plupart des obligations, direz-vous, n'ont pas été émises. Qu'est-ce que cela prouve ? C'est que le budget a été en fait équilibré sur les plus-values de ces divers exercices.

M. le Ministre des Finances. — C'est cela.

M. Chéron. — La loi de finances du 13 juillet 1911 a prévu expressément un prélèvement de 101 millions sur les plus-values de ladite année, et pourtant, en 1910, M. Georges Cochery... avait fait voter 140 millions de ressources permanentes nouvelles. Vint, en 1912, le compte provisionnel...

« La combinaison a été ingénieuse et utile ; il est certain qu'elle ne saurait être définitive. Ce n'est pas M. le Ministre des Finances qui me contredira, si je dis qu'en

un vice grave. La règle en obligeant à des prévisions de recettes modestes, était destinée à enrayer les dépenses nouvelles. Or l'attente générale des plus-values rendait la formule inefficace. Et, en stricte logique, sous-évaluations et sur-évaluations sont toutes deux également dangereuses et condamnables.

« Sous évaluer systématiquement les recettes pour se ménager des excédents budgétaires, c'est proclamer que les évaluations de dépenses ne sont pas sincères, qu'elles sont inférieures à la réalité et que l'on prend des précautions du côté des recettes par une sous-évaluation » (JÈZE. *Op. cit.*). L'absence de sincérité, qu'elle soit le fait des préparateurs, ou d'une règle admise ne peut qu'entraîner finalement le déficit.

réalité les plus-values doivent avoir normalement un autre emploi que celui qui consiste à équilibrer le budget. Elles doivent servir à amortir la dette ou du moins à atténuer les découverts du Trésor¹. »

On en arrive ainsi en fait à une évaluation directe, mais par voie dissimulée, sans éveiller les soupçons ni faciliter les garanties que celle-ci franchement employée aurait amenés.

Il faudrait, avouons-le, une volonté surhumaine pour résister à cette tentation et il est permis de penser qu'une règle dont il est si difficile d'observer le véritable esprit n'est pas une règle à préconiser en pratique. C'est d'ailleurs d'après le fonctionnement de cette règle dans la pratique, que l'on peut porter sur elle un jugement définitif.

Suivant une distinction faite par M. Allix, il convient d'envisager les résultats de son utilisation en période normale d'une part et en période de fortes variations de la conjoncture d'autre part. Bien que l'économie ait connu des crises avant 1914, on peut considérer l'avant-guerre et le XIX^e siècle comme une période normale, tandis que l'après-guerre, où les crises économiques et monétaires d'une ampleur inconnue alternent avec des phases de grande prospérité, est un bon exemple

1. Ch. des Députés 17 février 1913. *J. O.* du 18. Débats, p. 431. Plus-values budgétaires de 1904 à 1912 (contributions indirectes seulement).

1904 . . .	62,5 millions.		1909. . .	148,7 millions.
1905 . . .	20,3 —		1910. . .	127,3 —
1906 . . .	51,3 —		1911. . .	371,2 —
1907 . . .	121 —		1912. . .	332,9 —
1908 . . .	5 —			

(*J. O.*, 18 février 1913.)

de période à conjoncture troublée. Une première constatation s'impose : la règle de la pénultième était parfaitement adaptée à l'économie et au système fiscal français d'avant-guerre. Une économie stable, une monnaie indiscutée mettaient à l'abri de crises profondes. Les variations se seraient-elles produites, leur répercussion dans notre système financier aurait été amortie : nos impôts étaient en effet basés essentiellement sur les signes extérieurs et plus particulièrement nos contributions indirectes ne comportaient guère que des droits spécifiques. Ceux-ci n'étaient donc influencés que par le volume des transactions et non pas par les variations des prix : tout concourait à assurer la stabilité des rendements fiscaux. Seul le développement constant et régulier de l'activité économique provoquait l'accroissement des revenus publics, phénomène sur lequel, nous l'avons vu, reposait la pénultième.

Aussi les plus-values furent-elles à peu près constantes pendant le cours du XIX^e siècle.

Elles étaient, par ailleurs, relativement faibles et ne pouvaient pas être considérées comme provenant d'un effort illégitime et accablant du contribuable ni entraîner des dépenses superflues. Les avantages de la règle, sa prudence, dépassaient sensiblement ses inconvénients : elle a été certainement un facteur d'économie et de prospérité de nos finances.

Il faut cependant constater que, même dans ces conditions favorables, elle a subi de nombreuses atteintes.

Sous la Monarchie de Juillet, elle fut appliquée, sauf en 1833 et sauf pour les tabacs et les sucres, que l'on évalua directement pour tenir compte de l'accroissement de la consommation. A part cela, aucune recette ne fut

majorée. Aucun ministre ne voulait considérer l'accroissement normal comme une circonstance dont il avait droit de faire état.

Le Second Empire vit des infractions plus nombreuses à la règle : appliquée jusqu'en 1852, elle fut abandonnée de 1853 à 1855 pour faire face à une tentative de majoration sur laquelle nous reviendrons, et de 1855 à 1863 on peut dire qu'aucun système défini ne fut en usage. Sur l'insistance de la Commission du Budget et en particulier de M. Fould, qui y voyait un principe financier, elle fut remise en honneur en 1863. On relève cependant, fréquemment dans la suite des réductions de circonstances, qui sont en contradiction avec l'esprit rigoureux de la règle. L'échec de l'expérience de M. Léon Say la remit en honneur. En 1880 cependant, la pénultième fut en fait écartée, malgré sa reconnaissance officielle, parce que, en en respectant la forme, on en trahit l'esprit. En décembre 1890, pendant le vote du budget de 1891, on constata, en effet, que les douze derniers mois alors connus donnaient 7 millions de plus que la pénultième 1889. La Commission du Budget, malgré ses protestations, admit cette base permettant d'équilibrer le projet. D'ailleurs, la pénultième ne s'appliquant pas à tous les revenus, les évaluations les plus fantaisistes pouvaient se donner libre cours. M. Boulanger déclarait dans un discours du 9 avril 1899 : « Les prévisions budgétaires de la loi de 1850 ont en effet été fixées officiellement à 3.257.000 francs, mais elles ont été élevées à ce chiffre pour les besoins de la cause. Les évaluations de l'Administration ne dépassaient pas 1,5 million. Si on les a alors majorées à 3.257.000 francs, c'est qu'on avait besoin de réaliser l'équilibre du budget, j'affirme

ce fait qui est démontré par les documents officiels... Plus d'une fois, au dernier moment, quand on est embarrassé pour établir l'équilibre, on majore les recettes... » C'est en effet un défaut grave que l'application partielle de la pénultième. Car il est assez vain de lier par l'automatisme les préparateurs du budget, pour une partie de leur travail, et de leur laisser la liberté pour l'autre, même s'il est difficile d'en abuser. Nous avons vu que dans les premières années du vingtième siècle, les plus-values sont escomptées virtuellement pour réaliser l'équilibre du budget. Enfin, en 1914, la pénultième subit une offensive doctrinale très violente.

M. Charles Dumont, dans le projet de budget primitif, s'était conformé à la règle. « Notre sentiment, avait-il dit, est qu'il faut s'en tenir à cette règle, sauvegarde de nos finances, tant que subsistera la pratique des crédits supplémentaires engagés par des recettes nouvelles et spéciales¹. »

Mais le budget était grevé de lourdes dépenses de défense nationale, par suite d'une situation extérieure tendue. L'équilibre, en utilisant comme prévisions les résultats de 1912, s'avérait difficile. Cette raison d'opportunité explique pourquoi M. Caillaux, succédant à M. Dumont, proposa comme base des évaluations, par la lettre rectificative du 13 janvier 1914 au Président de la Commission du Budget, au lieu de la pénultième, les recouvrements alors connus de 1913 (encaissement

1. À cette époque, la pénultième s'appliquait aux produits de l'enregistrement, du timbre, des opérations de bourse, revenu des valeurs mobilières, douanes (plutôt évaluation directe à notre sens), sucres (*idem*) contributions indirectes, monopoles, P. T. T., domaines.

des douze premiers mois de l'exercice 1913 + période complémentaire 1912, c'est-à-dire en fait résultats de la gestion de 1913).

Ceci permettait de faire état d'un supplément de recettes de 182.523.390 francs. La discussion s'étant encore prolongée et le budget n'ayant été voté qu'après sept douzième provisoires, le 15 juillet 1914, cette proposition recueillit l'adhésion du Parlement. L'argumentation théorique de cette infraction fut facile à trouver. Reprenant les raisons du Ministre des Finances, la Commission du Budget présenta la mesure comme un interprétation plus souple et même un perfectionnement logique de la règle. Elle fit observer que la pénultième était une simple tradition de sagesse et de prudence, qui, en basant les évaluations sur des résultats acquis et certains, exclut tout arbitraire et que le système proposé « reste dans la logique de celui dont M. de Villèle fut l'initiateur ». Le rapporteur, M. Clémentel, souligna que le nouveau système atténuerait les inconvénients de la pénultième, énoncés par M. Léon Say en 1882 et rappelés par M. Ribot au Sénat le 28 juillet 1913, c'est-à-dire la réalisation de plus-values énormes qui égarent l'opinion et, lui faisant croire à l'existence d'un trésor dans lequel le Gouvernement n'a qu'à puiser, l'incite à réclamer de nouvelles dépenses. D'autre part, les Administrations escomptent ces plus-values, demandent des crédits insuffisants et spéculent sur des crédits supplémentaires.

D'après lui, la règle véritable est celle de la « dernière année connue » et non du dernier exercice connu.

En se rapportant à l'analyse que nous avons fait de la pénultième, on voit à quel point le rapporteur méconnaissait le but véritable de la méthode ; celle-ci est infi-

niment moins destinée à procurer des prévisions exactes qu'à ménager cette fameuse marge de plus-values que viendront peu à peu absorber les dépenses nouvelles en cours d'exercice. Le budget de 1914 offre l'exemple non pas de l'adaptation d'une règle « surannée » mais de l'abandon d'une discipline gênante.

Cependant, depuis la guerre, la même doctrine a été reprise chaque fois que l'équilibre budgétaire était difficile à réaliser, et elle l'a été avec une force d'autant plus grande que les variations de la conjoncture rendaient l'écart trop évident entre les prévisions sur la base de la pénultième et celles que faisait pressentir une évaluation directe. Le caractère factice de la règle était apparu depuis longtemps. Le postulat, sur lequel reposait la pénultième, était, au fond, que toutes les années se ressemblent plus ou moins ou plutôt qu'elles ne diffèrent entre elles que par un léger accroissement des revenus, au profit de la plus récente. Or cette conception de la marche ascendante régulière de la richesse publique méconnaissait les variations cycliques que les études d'après-guerre ont mises en valeur. Le phénomène existait déjà et, dès les premières années du siècle, il était aisément perceptible. Le budget dont les prévisions reproduisaient les réalisations d'une année prospère était facilement équilibré, quelle qu'ait été depuis lors l'évolution de la conjoncture. Le budget par contre qui s'appuyait sur une année médiocre était difficilement établi. Mais il était presque fatal que, dans le premier cas, l'exécution du budget amène des déconvenues et que, dans le deuxième, les plus-values dépassent les espérances.

Ainsi le budget de 1905, dont les prévisions étaient

basées sur 1903, année prospère, fut facilement équilibré. De même celui de 1903 a bénéficié de l'euphorie de 1907. Ces écarts étaient d'autant plus considérables qu'un intervalle de deux années séparaient les bases des prévisions des réalisations.

Ceci avait déjà été parfaitement souligné par M. Lescure en 1906. Cet auteur, après avoir constaté que les revenus liés à l'activité commerciale et industrielle, tels que les produits du domaine, des impôts indirects, monopoles, accises, timbre, étaient particulièrement sensibles aux crises périodiques, en ce sens qu'en période d'essor ils donnaient de grosses plus-values, et en période de crises d'importantes moins-values, réclamait dès cette époque l'abandon de la pénultième. Il montrait combien son emploi avait été dangereux dans la préparation du budget de 1901 dont la pénultième année avait été prospère. « Le rendement d'une année d'essor servant de base à la prévision des recettes d'une année de crise », les mécomptes étaient inévitables et il concluait : « Si la règle de l'antépénultième mérite d'être observée, un Ministre des Finances ne pouvant, en somme, présenter à son Parlement le budget à son bon plaisir, elle doit être appliquée avec une certaine réserve ¹. »

Combien ces critiques prennent plus d'ampleur si on considère la période d'après-guerre !

Dans les premiers budgets réguliers, après la cessation des hostilités, on ne peut guère tenir rigueur à leurs auteurs d'avoir « assoupli » la pénultième ; c'est ainsi que pour le budget de 1920, M. Klotz prend pour base les recettes réalisées en 1918, respectant ainsi la « règle

1. M. LESCURE. Des crises générales et périodiques de surproduction. 1906.

salutaire ». Mais il corrige ces données d'une part conformément à la pratique déjà suivie, d'autre part en considérant que « 1918 était une année de guerre, au cours de laquelle les recouvrements ont été particulièrement amoindries par la violence de la lutte tandis que 1920 serait la première année de paix ¹. »

Aussi pratique-t-il une méthode assez large ; pour l'Enregistrement par exemple, les corrections apportées aux chiffres de base 1918 ne le sont pas seulement à raison des modifications législatives. Diverses majorations sont effectuées, motivées dans l'ensemble par le développement des transactions : « Il convenait de tenir compte de ce que l'importance des transactions donnant lieu à enregistrement s'était trouvé considérablement réduite en 1918 du fait de la guerre. »

De même, dans l'exposé des motifs de 1922, M. Doumer expose une conception assez inquiétante de la règle. « La règle de la pénultième année, dit-il, ne consiste pas dans la transcription brutale des chiffres constatés. Elle comporte des corrections qui résultent des lois fiscales intervenues depuis le début de l'avant-dernière année et de tous faits nouveaux pouvant influencer sur les recettes. » On ne saisit plus bien alors en quoi un tel procédé diffère d'une évaluation directe justifiée dans son processus par tous les renseignements utiles.

Malgré ces mesures prises pour tenir compte de la situation réelle, les budgets se soldèrent par des moins-values croissantes : 450 millions pour l'exercice 1920, 1.636 millions pour 1921, 500 millions pour le premier trimestre de 1922. Ces écarts étaient dus à la crise moné-

1. Exposé des motifs du budget de 1920,

taire qui, prenant toute son acuité de 1923 à 1926, nécessita l'abandon temporaire de la pénultième.

Dans une période de perturbation monétaire intense, les rendements fiscaux, de même que les dépenses, sont absolument imprévisibles et, même à de courts intervalles, les renseignements tirés des faits les plus récents sont inutilisables. Le mécanisme de l'élévation des prix, effet de la dépréciation croissante de l'unité monétaire est bien connu. En ce qui nous concerne, il suffit de signaler que les mouvements des prix intérieurs réagissent sur les rendements des impôts en général et surtout des impôts indirects. La généralisation de la taxation *ad valorem* rendant encore plus étroits les liens entre les mouvements des prix et les rendements fiscaux, aggrave cette sensibilité des recettes. Quant aux droits de douanes, leur produit, qui dépend du mouvement des importations, est, par suite, influencé directement comme celui-ci par les mouvements du change qui, on le sait, en période de crise aiguë, précèdent même les mouvements des prix intérieurs.

Le budget de 1923, en présence de cette crise naissante (la monnaie baissait sensiblement), présentait par ailleurs cette particularité d'être discuté avec beaucoup de retard : la nécessité de l'équilibre et la possibilité d'utiliser des renseignements plus récents que ceux fournis par la pénultième, tout concourait donc à la faire abandonner. La Commission des Finances du Sénat prit l'initiative d'apporter une modification profonde du calcul des recettes, en vue de tenir compte des plus-values fiscales, acquises au cours des premiers mois de 1923. Les mêmes motifs, développés en 1914, furent invoqués

par le Rapporteur, M. Bérenger, mais avec une telle force et des formules si heureuses et si définitives qu'on peut considérer le passage ci-dessous du rapport comme la profession de foi des adversaires de la pénultième.

Le Rapporteur, après avoir présenté les chiffres de recettes proposés par la Commission, les commente dans les termes suivants : « Ils ont été obtenus *a posteriori*, tandis que les calculs budgétaires ont toujours été établis *a priori*. Entre ces chiffres et ces calculs, il y a donc la même différence qu'entre une expérience et une hypothèse. Nous avons préféré l'expérience à l'hypothèse. Nous n'avons pas eu le fétichisme de la pénultième. Qu'aurait signifié, en effet, dans les circonstances actuelles, ce fétichisme ? Que nous préférions une règle d'école au témoignage même de la réalité ! C'eût été tout bonnement absurde. La « règle tutélaire » de la pénultième n'a été créée qu'à défaut d'une estimation plus rapprochée des faits, lorsque l'Administration des Finances est obligée d'établir le budget d'un exercice plusieurs mois avant le commencement de cet exercice et qu'elle n'a par conséquent à sa disposition que les chiffres, complets de l'avant-dernier exercice. Mais il est facile de comprendre que c'est là un pis aller, un expédient de calcul, d'autant plus hypothétique et arbitraire que les bouleversements des guerres entraînent des oscillations économiques plus profondes. S'appliquant à un budget dont cinq mois sont déjà écoulés, dont les produits financiers sont connus pour plus de quatre mois, l'application de cette règle de la pénultième eut équivalu à une véritable absurdité financière. Votre Commission a préféré travailler sur la matière fiscale elle-même plutôt que sur des évaluations théoriques

contredites par l'expérience de l'exercice en cours. »

Par conséquent « en ce qui concerne les contributions indirectes, la méthode a consisté à comparer, pour chacune d'entre elles, les recouvrements des quatre premiers mois de 1922 ». Cette évaluation, non plus globale, mais reposant sur les réalisations vraisemblables de chaque ligne de recettes, eu égard à leurs caractères particuliers et à leur plus ou moins grande sensibilité aux variations économiques, est l'un des principes des méthodes qui succédèrent quelques années plus tard à la pénultième.

La comparaison des recouvrements des quatre premiers mois a donné sur presque toutes les taxes une plus-value qui a été multipliée par trois sauf dans les cas où les mouvements des quatre premiers mois de 1922 ne correspondent pas au tiers des recettes de cette même année. Ce dernier chiffre, ajouté au chiffre du recouvrement réel de 1922 et comparé ensuite au chiffre voté par la Chambre, a permis d'obtenir ainsi la plus-value fiscale à inscrire par le Sénat en recette supplémentaire. Ainsi, le Sénat a substitué aux rendements de la pénultième 1921 ceux de l'ultième 1922 et a majoré ceux-ci d'une somme égale à la plus-value non pas acquise de 1923 mais probable de 1923 tout entier sur 1922. La plus-value ainsi calculée était de 1.519 millions : la formule était hardie mais les réalisations en ont consacré la justesse ¹.

1. L'exécution du budget de 1923 démontre clairement que les prévisions ne peuvent être établies pour plus d'une année. La loi du 30 juin 1923 avait, en effet, décidé que ses dispositions en ce qui concerne les ouvertures de crédits et les voies et moyens seraient applicables à 1924. Elle prévoyait simplement

Le projet de budget pour 1925 fait subir une entorse semblable à la pénultième. Pour les ressources qui sont soumises à cette règle (deux tiers des recettes totales), M. Clémentel signale qu'il faut tenir compte de la marche des recouvrements en 1924 pour ajuster les prévisions, étant donné l'instabilité fiscale et monétaire. Aussi les résultats de 1923 ont-ils été corrigés pour placer les évaluations au niveau atteint par la matière imposable en 1924 : les rendements de 1924, déjà connus exactement pour les huit premiers mois, purent être aisément dégagés pour l'année entière : à l'augmentation afférente aux huit premiers mois, a été ajoutée, pour avoir le produit de l'année entière, celle concernant les quatre derniers mois et la période complémentaire de l'exercice, dont le montant a été évalué forfaitairement.

Voici à titre d'exemple le tableau des calculs du Ministre des Finances :

1. Produits de 1923	16.367.524.000 fr.
2. Correction pour tenir compte du développement de la matière imposable de 1923 à 1924.	2.119.571.000 —
3. Corrections pour mesures fiscales depuis 1923	3.259.661.500 —
4. Corrections pour circonstances propres à 1923 et à 1925 (classement de l'impôt sur les jeux de hasard dans les produits des C. I., extension du programme de coupes de bois en 1925).	18.253.000 —
5. Conséquence de la création ou des modifications de taxe proposées.	783.638.000 —

la nécessité d'une loi d'autorisation (loi du 28 décembre 1923) pour permettre la perception des revenus. Les évaluations de recettes et de dépenses se trouvaient donc prévues pour deux ans ou plutôt un an et demi. En fait, il fallut ouvrir de nombreux crédits supplémentaires et voter d'urgence de nouveaux impôts en 1924.

L'innovation se traduit par une majoration de plus de deux milliards.

Les années suivantes amenèrent, avec le rétablissement d'une monnaie stable, un retour à la pénultième : M. Caillaux en 1926, M. Poincaré en 1927, 1928 et 1929 la pratiquèrent avec toute la rigueur possible.

Ce loyalisme à l'égard de la règle traditionnelle permet précisément de voir les résultats qu'elle donne dans une période de conjoncture économique très favorable et avec un système fiscal relativement stable.

Les chiffres parlent d'eux-mêmes :

Plus-values en 1927 : 1.165 millions ;

1928 : 3.380 millions ;

1929 : 6.596 millions.

L'inexactitude est donc considérable.

La marge d'excédent par son ampleur dénature l'esprit de la règle.

Ceci est d'autant plus frappant que M. Poincaré a légèrement provoqué ces différences en 1925 en opérant certains abattements sur le rendement de taxes qui avaient bénéficié au cours des années précédentes de circonstances particulièrement favorables¹.

Malgré les plus-values de 1927, le Ministre ne prend pas en considération l'influence de la prospérité sur les recouvrements. Ainsi dans l'exposé des motifs de 1929 :

1. Réduction des mutations à titre onéreux des fonds de commerce (45.000.000), d'immeubles (302.394.000), impôts sur les opérations de Bourse (33.400.000), taxes sur les benzols, impôts sur les transports autres que les voies d'eau, chemins de fer ou autos : en tout réduction de 390.259.000 francs sur les recouvrements de 1926.

« Pour les impôts indirects, déclare-t-il, nous sommes restés fidèles... à la règle tutélaire dite de la pénultième année et nos chiffres sont strictement conformes aux recouvrements effectivement encaissés en 1927... (Il insiste sur la) nécessité d'une application rigoureuse de ce mode de calcul : nous rappellerons seulement que la stabilité monétaire, en tarissant la source des plus-values factices dues à une dépréciation de la monnaie, ne permet plus que la moindre atteinte, soit portée à ce principe incontesté d'une saine politique budgétaire. »

L'application de la règle fait ressortir ses deux grands inconvénients en période de forte prospérité. Tout d'abord la fiscalité apparaît excessive. Ces plus-values énormes démontraient que l'on demandait plus au contribuable qu'il n'était légitime de le faire. Aussi en 1930, la nécessité de dégrèvements se fit-elle pressante. « Quelque intérêt que présente le respect des règles dont l'application, il faut le reconnaître, a donné jusqu'ici le minimum de mécomptes, le contribuable ne saurait être victime de la tradition ¹. »

En second lieu, la succession de plusieurs exercices excédentaires avait considérablement accru les ressources de la Trésorerie : à la politique de dégrèvements devait se superposer inévitablement une politique de dépenses.

L'euphorie du Trésor permettait de financer des programmes par des ressources provenant uniquement de la Trésorerie. Ainsi l'équilibre budgétaire n'était pas atteint. Mais le danger d'une telle pratique était facile à déceler : on s'engageait dans des dépenses qui, devant

1. Rapport Chambre des Députés : M. de Chappedelaine.

porter sur plusieurs années, était difficilement susceptibles d'évaluation et un retournement de la conjoncture pouvait rapidement mettre les finances publiques en situation périlleuse.

Il apparaissait donc urgent de « serrer les prévisions »

La Commission des Finances de la Chambre revint au procédé utilisé en 1923.

Elle constata d'abord que, depuis l'établissement des prévisions pour 1930 (début 1929), les recouvrements faisaient apparaître des plus-values telles que le Gouvernement, par exemple, avait dû reculer au 2 août 1929 (après la clôture de la session ordinaire) la publication des recouvrements opérés au cours de juin et qui aurait dû avoir lieu le 12 ou 13 juillet. En effet les rentrées des huit premiers mois de 1929 ont excédé les prévisions de 4.430 millions et les recouvrements des huit premiers mois 1928 de 2.672 millions. Si on prenait la base réglementaire 1928, on était déjà 2.370 millions au-dessus des faits acquis. Il était donc logique de se baser sur les douze derniers mois connus et d'ajouter à chaque ligne de recettes, à la situation des rentrées en 1928, les plus-values des huit premiers mois de 1929¹.

Le procédé semblait inattaquable car il ne comportait aucune anticipation hypothétique de l'avenir mais se bornait à faire état des faits acquis.

1. La méthode donna les résultats suivants :

	Millions.
Recouvrement effectifs 1928 (12 mois et période complémentaire)	33.653
Plus-values des huit premiers mois de 1929 sur les huit premiers mois de 1928.....	2.672
Total des recouvrements des douze derniers mois connus	<u>36.325</u>

Le Gouvernement avait lui-même choisi comme pénultième la période 1^{er} avril 1928 - 1^{er} avril 1929 (ce qui donnait une majoration de 420 millions).

Le Rapporteur au Sénat, M. Dumont, constatait que « à mesure que les événements démentaient les prévisions originelles, le Gouvernement et la Commission des Finances de la Chambre s'éloignaient des règles qui avaient présidé à la préparation du budget... Pour des sommes de plus en plus importantes, on échiappait à la règle, stricte jusqu'alors, du calcul des impositions indirectes d'après les résultats de la pénultième année ».

Il soulignait l'action de la fiscalité sur les prix, la correspondance entre les excédents de recettes et les variations du coût de la vie et voyait dans la hausse graduelle des prix, jusqu'au milieu 1929, en raison du caractère *ad valorem* de notre fiscalité, l'une des principales causes des plus-values budgétaires enregistrées depuis 1926. La nécessité de budgets stables « équilibrés de justice » lui semblait donc condamner la pénultième et recommander l'adoption de procédés d'évaluation plus souples s'adaptant à une matière imposable mouvante.

Il ajoutait, enfin, qu'avec notre système fiscal, la pénultième peut conduire en cas de crise économique grave aux pires mécomptes.

Cette observation n'allait pas tarder à être vérifiée.

En 1930-31, les excédents furent encore de 1.031 millions sur les évaluations en ce qui concerne les impôts indirects et les monopoles.

Mais en novembre 1930, les premières moins-values apparaissent. Elles s'accroissent surtout à la fin de 1931. Voici le tableau des pourcentages des moins-values mensuelles sur les impôts indirects à cette époque :

Décembre 1931.	6,4	%
Janvier 1932	14,6	—
Février.	28,8	—
Mars 1932	12,7	—
Avril 1932	25,1	—
Mai 1932.	12	—

En 1933, le projet primitif applique la pénultième, mais les préparateurs ne se font pas illusion. Après avoir souligné que les évaluations sont techniquement correctes, ils ajoutent : « Mais nous ne devons pas vous dissimuler que l'évaluation d'après la pénultième repose sur des éléments qui ne tiennent pas compte de l'évolution des événements économiques survenus depuis leur constatation. » Précisément, en janvier 1933, les experts se prononcent contre la pénultième et, suivant leur conseil, le Gouvernement, dans sa lettre rectificative au projet de 1933, a substitué à la vieille règle combattue celle de l'ultième année c'est-à-dire les prévisions basées sur le rendement de l'année civile 1932.

En 1934, le gouvernement est revenu à la règle de la pénultième qu'il justifie par les arguments classiques : C'est ainsi qu'il condamne l'interprétation extensive de la règle : « Nous ne croyons pas... qu'il fût possible de choisir arbitrairement une période quelconque de douze mois comme période de base et soutenir qu'elle correspond à l'année civile. Les recettes fiscales ont des liens trop étroits avec les saisons, les recouvrements se répartisent trop sur les mois de l'année pour que l'on ne soit pas conduit à s'en tenir à la dernière année civile et à la période complémentaire du dernier exercice. » Cette observation prend une force particulière lorsque, comme c'est le cas, le point de départ de l'exercice bud-

gétaire a varié d'une année à l'autre : alors, à l'influence des saisons et des mois sur les rentrées fiscales, s'ajoute celle du rang du mois dans l'exercice. »

Les raisons pour lesquelles il maintient les évaluations pour 1934, jugées trop fortes, sont des raisons de fait et de doctrine.

Raison de doctrine : « La détermination, d'après les règles traditionnelles des recettes d'un budget constitue le seul procédé qui ne laisse pas trop de place à l'arbitraire. Dès le moment où l'on n'admet pas que la règle de la pénultième année joue, quels que soient les événements intervenus depuis la période considérée, lorsqu'on se fonde pour les recettes évaluées directement, sur les éléments d'ordre subjectif, on court les plus grands hasards... En effet la règle de la pénultième est une moyenne qui ne se justifie qu'à condition qu'on l'applique constamment. »

Raison de fait : prévoir exactement l'évaluation des recettes budgétaires est impossible dans l'état de la « météorologie » économique. Il faut y ajouter une raison psychologique destinée à faciliter l'effort fiscal qui allait être demandé.

Le projet conclut sur une note modeste : « Si notre appréciation de l'évolution économique est erronée, si des troubles internationaux ou des événements monétaires compromettent définitivement les échanges entre les nations, si, du même coup, la hausse des prix ou des cours des matières premières reprend ou s'accroît, il est possible que les recouvrements de 1934 ne correspondent pas à nos espoirs. »

En effet, calculées depuis plusieurs mois, fondées sur les recouvrements de 1932, les évaluations du budget de

1934, si elles étaient mathématiquement correctes, ne pouvaient tenir compte ni de l'aggravation de la crise en 1933, ni des moins-values qu'avaient révélées les encaissements des premiers mois de la présente année.

Il est vrai qu'à une époque où les recouvrements baissent de mois en mois, la différence entre les recettes d'une année et les recouvrements de la pénultième se révèle, dès l'exécution du budget, beaucoup plus considérable qu'elle apparaît lors de sa préparation.

Cependant M. Germain-Martin considère encore en 1934 la pénultième comme la seule règle possible. « A l'abandonner, on risque d'apporter dans l'évaluation autant d'inexactitude et plus d'arbitraire et suivant l'évolution que l'on croit être celle des phénomènes économiques de gonfler et de réduire à l'excès le montant des recettes. » Par suite, il établit ses prévisions, sur la base des recouvrements de 1933 avec, comme seules modifications, des augmentations pour mesures prises en 1933, et qui n'avaient pas eu alors leur plein effet, et des diminutions pour le dégrèvement consenti sur l'impôt sur les chemins de fer à compter du 1^{er} novembre 1933 (bref, correction pour traduire uniquement les effets de la réforme fiscale).

Mais la Commission des Finances de la Chambre a estimé qu'en période de difficultés économiques la pénultième devait être écartée. M. Jacquier, rapporteur, pensait que « ces méthodes conduisent à des résultats théoriques, qui pour avoir été mathématiquement obtenus, n'en sont pas moins sans rapport avec la réalité ». La pénultième « n'est plus en vérité qu'un moyen commode de masquer la vraisemblance du déficit sous l'apparente rigueur du calcul ».

La Commission des Finances a évalué directement les recettes, de façon tout à fait empirique, et notamment en tenant compte du rendement de l'année précédente et des perspectives économiques générales. Elle a retenu qu'au cours des trois premiers trimestres de 1934, les recettes des impôts indirects avaient révélé des moins-values s'élevant à 2.700 millions. Pour que les évaluations du projet de budget ne soient pas démenties, il faudrait qu'en 1935 le rendement de ces impôts fût inférieur de un milliard au chiffre de 1934. Cela ne semblait guère possible.

En fait la Commission de la Chambre n'a fait subir que de très légères réductions (une soixantaine de millions) aux prévisions calculées d'après la pénultième.

Il est intéressant de noter que M. Germain-Martin, au Sénat, le 13 décembre, a déclaré que le déficit du budget serait fonction de la situation économique du pays. En cas de reprise, il serait de 2,5 milliards. Sinon, on ne pouvait en apprécier l'importance. Il émettait l'idée que l'application d'un indice budgétaire très élaboré serait susceptible de permettre la prévision d'un certain ordre de grandeur du déficit par suite des moins-values budgétaires.

Les vicissitudes de la pénultième depuis la guerre et surtout depuis 1930 étaient les signes précurseurs de son abandon. Le budget de 1936 marque un pas définitif vers la répudiation de notre règle traditionnelle et depuis il semble bien qu'elle ait perdu toute chance de connaître à nouveau les éloges qui lui furent si souvent décernés.

S'il ne semble guère possible aujourd'hui de légitimer la pénultième il faut du moins en reconnaître les beaux états de service.

Elle substituait la prudence de son automatisme à la sagesse toujours en péril des préparateurs. Elle avait cet immense avantage qu'elle ne comportait pas de discussion et qu'elle était d'un emploi très simple. Une méthode d'évaluation, si parfaite soit-elle scientifiquement, ne remplit pas son rôle lorsqu'elle demande à l'Administration un travail excessif. A ce point de vue la pénultième restera vraisemblablement toujours la méthode idéale : clarté et facilité d'application ne sont pas deux minces qualités pour une méthode.

Il est vrai que la pénultième les possédait au détriment de l'exactitude. C'était sans doute un peu trop une conception de l'esprit reposant sur une connaissance bien superficielle de la réalité.

A la base de la règle était la pensée, qui ne manque pas de grandeur, du développement de la richesse publique suivant une droite, lentement mais sûrement ascendante. Une méthode doit être plus pratique, plus terre à terre. Cette méconnaissance des mouvements cycliques de la conjoncture n'entraînait pas de déconvenues trop amères dans la France d'avant-guerre dont l'Economie et le système fiscal étaient stables. Nous avons vu cependant que ces déconvenues existaient.

Mais dans les périodes où les variations de la conjoncture sont d'une ampleur considérable, où à une prospérité intense succède un marasme profond, où les monnaies elles-mêmes sont atteintes, la pénultième apparaît irrationnelle. Condamnée sur le plan technique, la règle a perdu également sa raison d'être politique. La défiance entre les pouvoirs n'est au fond possible que lorsque tout va bien. Viennent des nécessités pressantes, il n'est plus possible de maintenir la liberté de tous en paralysant les

pouvoirs de chacun. Le but à atteindre ne peut l'être qu'en faisant confiance au pouvoir dirigeant. La conscience de ses responsabilités seront pour celui-ci le meilleur garant de la loyauté de son action. Ce renforcement des pouvoirs de l'Exécutif devait donner à la pénultième le coup de grâce.

Le développement des études économiques enfin a mis en valeur les défauts de la pénultième. Il se trouvait déjà avant la guerre des théoriciens pour la condamner. Depuis lors le perfectionnement des méthodes statistiques semble permettre non seulement l'élimination définitive de la règle mais encore son remplacement par d'autres procédés auxquels elles donnent une base plus sûre et dont l'amélioration progressive permettra sans doute dans l'avenir des prévisions plus exactes.

Section III

Méthode des coefficients¹.

Les procédés que nous désignons sous le nom global de méthode des coefficients prétendent participer aux avantages des deux précédents. De l'évaluation directe ils se rapprochent par leur désir de serrer la réalité au plus près et de la pénultième ils gardent l'esprit d'automatisme qui les protège de l'arbitraire.

Historiquement, ils se présentent comme une tentative d'aménagement de la pénultième. Le grave défaut de cette règle, que nous avons essayé de mettre en valeur, son manque de concordance avec les mouvements réels de la conjoncture, a fait naître l'idée de corriger les

1. Nous empruntons cette dénomination à M. Allix.

chiffres fournis par l'application de la règle, de façon à tenir compte, dans les périodes de prospérité, du mouvement d'accroissement de la richesse publique pour majorer les évaluations et, dans les périodes de crises, de la stagnation ou du recul de l'activité économique, pour procéder à des abattements sur les prévisions.

Venant ainsi se greffer sur la pénultième, ces procédés devaient nécessairement se présenter sous une forme sinon mathématique, du moins suffisamment objective pour empêcher les préparateurs du Budget par des corrections illégitimes, de rendre inopérante la règle de base.

L'histoire financière de la France offre trois exemples de l'emploi de ces méthodes.

La première tentative, faite sous le second Empire, comporte à vrai dire une large part d'empirisme ; la seconde expérience, faite par Léon Say, présente déjà une méthode plus perfectionnée. Mais cette méthode des majorations ne pouvait être véritablement efficace que si l'évolution de la conjoncture était déterminée avec le maximum d'exactitude. Le perfectionnement des méthodes d'observation des phénomènes économiques depuis quelques années a permis, grâce aux travaux de certains statisticiens, de donner à ces procédés une allure véritablement scientifique. Leur mise en œuvre dans la préparation du budget depuis 1936 qui constitue la troisième expérience est encore trop proche pour qu'un jugement puisse être porté avec quelques chances de justesse. Ils semblent bien néanmoins avoir acquis droit de cité.

I. — Méthode des majorations.

Les deux tentatives d'application de cette méthode présentent certains caractères communs : même objet, même esprit, même résultat et même domaine. Une première constatation s'impose : elles furent mises en œuvre dans les deux cas dans une période de prospérité. Elles apparaissent à peu près au même point des variations cycliques et elles veulent traduire les conséquences de la période de prospérité dans les prévisions budgétaires.

Mais elles sont en quelque sorte unilatérales ; on ne songe pas à leur emploi possible en période de crise. Ces circonstances de leur innovation expliquent leurs résultats décevants ; toutes deux aggravèrent les moins-values que la période cyclique de dépression amenait naturellement.

Même domaine enfin ; celui de la pénultième uniquement ; on ne procède pas à une majoration commune à l'ensemble des prévisions budgétaires, on recherche un simple assouplissement de la règle tutélaire réalisé de façon à maintenir le contrôle du Parlement, c'est-à-dire avec plus ou moins d'adresse par l'extrapolation des moyennes.

En fait, la deuxième a beaucoup dépassé la première par son ampleur, son caractère plus rationnel et sa portée idéologique due à la personnalité de son auteur.

§ 1. LES MAJORATIONS SOUS LE SECOND EMPIRE

Les premières années du Second Empire virent un développement considérable de l'activité économique.

Après la crise grave de 1847 et l'établissement du cours forcé sous la révolution de 1848, le pays connut un essor sans précédent ; les chemins de fer, les grandes industries entrèrent en pleine période de développement. L'indice des prix de gros établi par la Statistique Générale de la France traduit bien cette phase de prospérité ; il accuse le chiffre 110 en 1851, 148 en 1854, 154 en 1855 et 156 en 1856. Cet essor économique entraîna naturellement un accroissement notable du rendement des impôts indirects et des droits de mutation, domaine exclusif de la pénultième.

Les plus-values constantes furent prises en considération par le Ministre des Finances qui résolut de les prévoir pour l'exercice 1853.

Il constate, dans l'exposé des motifs, que le budget prévoit pour les impôts et revenus indirects de 1853 un montant de 803.451.000 francs supérieur de 20 millions aux prévisions adoptées pour l'exercice 1852. Il estime que « la conclusion de la crise qui a pesé sur les débuts de cette dernière année et l'espoir légitime du rétablissement complet d'une prospérité entravée depuis plusieurs années par l'inquiétude et le doute permettent d'espérer ce mouvement d'expansion et de progrès dans cette branche de revenu ».

Le rapporteur, M. Gouin, député, souligne l'innovation en ces termes : « L'usage constant suivi pour l'évaluation de ces impôts dans un temps normal... est de prendre les faits réalisés pendant les douze mois qui précèdent la présentation du budget et d'en faire la base des recettes affectées à ce même budget.

« Ce mode d'appréciation, justifié par une longue expérience, a le double avantage d'avoir des prévisions de

recettes toujours atteintes et souvent dépassées, ce qui est alors une ressource pour couvrir les éventualités de crédits supplémentaires ou extraordinaires. Si cette base eût été appliquée au budget de 1853, nous aurions pris les produits obtenus pendant les huit derniers mois de 1851 et les quatre premiers de 1852 formant un total de 753.544.000 francs au lieu de 803.451.000 francs que nous trouvons portés au budget, ce serait une différence en moins de 50 millions (ce n'est donc pas déjà la pénultième stricte à laquelle pense l'orateur). Il est vrai que nous ne pouvons pas considérer l'année 1851, dont les impôts et revenus indirects se sont élevés à 742 millions, comme une année normale ; aussi nous ne demandons pas à revenir à l'application rigoureuse de la règle que nous venons de rappeler, mais en même temps il nous est impossible de ne pas faire remarquer que l'évaluation pour 1853 est de 61 millions au-dessus des recettes obtenues en 1851. Nous souhaitons vivement que ce chiffre soit atteint. »

L'année suivante le Ministre et la Commission des Finances furent d'accord pour continuer dans la même voie.

Le Ministre souligne « la remarquable loi de progression des recettes indirectes, qui témoigne si constamment de l'influence heureuse d'une autorité forte et stable, sur le mouvement des transactions et le développement des communications ». Tenant compte du mouvement ascensionnel des recouvrements, il évalue les mêmes recettes à 851.000 pour 1854, c'est-à-dire avec une plus-value de 42 millions sur les produits de 1852. Il justifie ainsi ses prévisions : « L'expérience a montré que le produit de ce genre de recettes s'accroît dans

les temps de sécurité et de calme dans une proportion très rapprochée de celle que nous avons appliquée entre les faits réalisés en 1852 et ceux dont la réalisation est prévue en 1854. » Il note par exemple que le produit des revenus indirects s'est élevé de 569 millions environ en 1833, à 828 millions en 1846. C'est une moyenne de 20 millions par exercice. « La prévision d'augmentation... est donc en rapport avec l'expérience du passé. »

En fait, il fait subir deux dérogations à la pénultième classique :

La première, fréquente à l'époque, est le choix d'une période de base plus rapprochée : il élimine 1852, que la crise politique qui l'a marquée rend « anormale », et choisit la période : 1^{er} mars 1852 - 1^{er} mars 1853. Les recouvrements de cette période des contributions indirectes ont donné 821 millions.

Etant donné la reprise très nette et les plus-values de l'exercice 1852, il ajoute à ce chiffre de base l'augmentation moyenne résultant des dix années normales de 1838 à 1847.

Le rapporteur de la Commission du Budget, M. de Richemond, défend en 1854 le même procédé :

« L'ancien mode, dit-il..., a l'inconvénient d'attribuer aux recettes une valeur toujours inférieure à la réalité et d'obliger ainsi à apprécier les dépenses à un taux que l'on sait également de beaucoup au-dessous de la réalité, de là cet inconvénient très grave d'avoir à côté du budget avoué un budget réservé. »

Le souci de l'équilibre faisait donc alors, que, non seulement les dépenses dépendaient des recettes, mais que leur évaluation était commandée par celle des recettes. La pénultième n'était plus qu'une règle for-

melle dont les préparateurs ne saisissaient pas le but véritable ce qui pouvait entraîner des conséquences graves.

Le projet de 1856 est le dernier qui ait appliqué le procédé. A cette occasion, le Ministre reprend le motif et la technique de la méthode. « L'évaluation des revenus indirects est l'un des problèmes les plus délicats qui se présentent aux financiers dans l'appréciation des éventualités d'un exercice à venir. Difficile alors même que la société dans un état de paix obéit aux lois naturelles d'un développement qui ne peut guère être troublé que par les crises agricoles ou industrielles, l'évaluation des revenus indirects d'un pays est tout autrement délicate lorsqu'aux éventualités des saisons et aux accidents de la vie intérieure des peuples se joignent des causes aussi peu appréciables que l'influence de la guerre ou de la paix, qui lui succéderait, sur l'ensemble des transactions et des consommations d'un pays à la fois agricole, manufacturier, commerçant comme l'Empire français. » On a conclu, de l'ensemble des faits avant 1848, à un accroissement moyen de 18 à 20 millions par an des produits indirects. Bref on adopta une « somme moyenne... comme expression du progrès naturel des consommations et actes divers sur lesquels les impôts indirects sont assis ». Et on y ajouta les modifications législatives et les corrections motivées par les circonstances particulières à chacune des années.

En 1857, on fit retour à la règle traditionnelle sans cependant s'astreindre à une véritable rigueur dans son application : on se basa en effet soit sur 1855, soit 1856, mais non majorés. Ce n'est vraiment qu'en 1863 que, sous l'influence de Fould, la pénultième fut vraiment

remise en honneur et se vit qualifiée de règle « féconde » et « prudente » ; ceci était dû en partie à ce que la seconde décade du Second Empire, de 1861 à 1870, fut beaucoup moins brillante. L'indice des prix tomba de 157 en 1863 à 130 en 1869. Devant ce fléchissement de l'activité économique les majorations n'auraient donné que des mécomptes.

Mais quand elles furent appliquées de 1853 à 1856, elles ne furent pas démenties par les faits. L'idée était juste, mais, malgré le souci d'utiliser les enseignements du passé à l'aide de moyennes, la pratique était au fond restée empirique ; et cet empirisme qui dénaturait à vrai dire l'automatisme de la pénultième, demeurée règle de base, était très menaçant pour le contrôle qu'une assemblée pouvait désirer exercer sur le Gouvernement ; surtout lorsque, après la chute de l'Empire et l'avènement du régime républicain, l'importance du Pouvoir Législatif se développa considérablement.

Ceci explique le caractère plus rationnel de « l'expérience Léon Say ».

§ 2. L' « EXPÉRIENCE LÉON SAY » :

LES MAJORATIONS DE 1883 A 1885

Après la guerre de 1870, la France connut une période de reconstruction économique active et, particulièrement à partir de 1875, la situation budgétaire se ressentit heureusement de la prospérité générale¹.

L'application de la pénultième fit alors réapparaître

1. Prospérité relative cependant étant donné les lourdes charges résultant de la guerre.

des plus-values régulières et croissantes : en 1879, 169 millions ; en 1880, 194 millions ; en 1881, 252 millions.

L'inexactitude, qui est dans l'essence même de la règle, apparut alors exagérée.

« Depuis 1875, dit Léon Say, dans un discours à la Chambre à la séance du 27 juillet 1882, qui est le document le plus instructif en la matière, nous avons fait une expérience. En prenant les recettes de l'année antérieure on a quelque chose qui ressemble très peu aux recettes qui se réalisent dans l'année ultérieure, c'est-à-dire dans la seconde année. » Il ajoute que la règle « ancienne », qui retenait dans la voie des dépenses, n'a plus alors sa raison d'être parce que d'une part elle n'est plus l'expression de la vérité et parce que d'autre part elle ne sert plus à ralentir les dépenses.

En effet les Chambres avaient imaginé une politique dangereuse pour l'avenir des finances publiques et l'équilibre des budgets futurs, en procédant à des dégrèvements fiscaux et à des augmentations de dépenses.

Ces dégrèvements votés sans étude approfondie de leurs conséquences privaient définitivement le budget d'une partie de ses ressources ; successivement les droits sur le savon, la chicorée, les péages de navigation furent supprimés. Les taxes subsistantes furent elles-mêmes réduites ; en une séance on réduisit ainsi de 170 millions les droits sur les boissons et les sucres (1880. Loi du 17 juillet).

D'autre part les suppléments de crédits votés en cours d'exercice prirent des proportions inquiétantes : 251 millions en 1879, 174 millions en 1880, 270 millions en 1881.

Voulant faire cesser cet état de choses Léon Say en

recherche la cause et la trouve dans l'emploi de la pénultième.

Il constate que les freins aux dépenses ne sont plus ce qu'ils étaient jadis ; car le Gouvernement démocratique, pour reprendre ses expressions mêmes, peut aimer les économies mais il pousse à la dépense. Les Chambres au lieu d'être un frein sont devenues une excitation à la prodigalité...

Or, la pénultième ne fait que stimuler cette tendance dépensière. On fait fond sur des plus-values qui n'existent en réalité que parce que le terme de comparaison est trop bas ; on les escompte.

« Continuer à suivre cette règle c'est en quelque sorte ouvrir aux chapitres de la dépense un crédit intitulé « Réserve indéterminée pour être employer à ce que l'on voudra ». « Si nous inscrivons dans notre budget une prévision des recettes moins forte que celle qui doit se réaliser, c'est exactement comme si nous mettions de côté en la cachant une réserve destinée à nous servir un jour. Dissimulant d'un côté une partie des recettes, de l'autre une partie des dépenses nous aurions ainsi un Budget rectificatif à apporter plus tard. Je ne veux pas me trouver obligé de vous dire : Je vous présenterai un second budget de 1883 dans lequel je mettrai un certain nombre de recettes que je réserve pour les produire le jour où j'apporterai les dépenses complémentaires de 1883. »

« L'ancienne règle ne donne plus la vérité ; on ne se croit plus autorisé à regarder à la dépense parce que l'on a sous la main des trésors qui sont disponibles. »

Par suite Léon Say propose une méthode nouvelle :

« Une des innovations du budget de 1883 qui a été la

plus attaquée est ce que l'on appelle la majoration des recettes. »

Son but est donc de faire disparaître les plus-values par des prévisions majorées. Il procède ainsi : Il évalue d'abord les recettes d'après la méthode traditionnelle. « La règle nouvelle que nous avons adoptée prend pour base l'année précédente. Ainsi pour 1883, nous nous modelons sur l'année 1881. »

Puis, il majore le chiffre de base, à défaut d'un tant pour cent fixe, de la moyenne de l'augmentation des trois dernières années connues (1879, 80, 81). Il aurait préféré, si le dépôt du budget n'avait pas eu lieu si tôt, au lieu de 1881 majoré, les résultats de 1882 connus comme base. Il cherche donc non pas à prévoir les circonstances particulières à l'exercice, mais à dégager l'allure générale des recettes.

« Je m'occupe de ce qui est de l'essence même des choses, de la condition économique que nous avons pu constater. Nous avons toujours eu dans les années précédentes des augmentations successives de produits qui sont des augmentations nécessaires... le produit d'une année se compose d'abord du produit de l'année précédente plus quelque chose. Nous avons la vérité absolue si nous pouvons connaître cet inconnu, ce quelque chose. »

Bref, ce qu'il a cherché à arbitrer, c'est ce quelque chose, ce quotient, ce tantième, cette augmentation moyenne.

Si par conséquent l'accroissement des recettes moyennes soumises à la règle d'évaluation de la pénultième avait été de 10 %, c'est de 10 % qu'il fallait majorer les chiffres de base. Ainsi calculé le budget pre-

sentait une augmentation de 85 millions sur le projet proposé par M. Allain Targé (2.460.412.000-2.375.136.000 == 85.276.400 francs pour les impôts indirects et l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières).

La bonification résultant de la bonne application de la méthode (qui équivaut à deux plus-values au lieu d'une) n'était pas destinée à faciliter des dégrèvements car « dégrever n'est permis que lorsque le dégrèvement est la conséquence des faits. Il y a une politique d'équilibre qui conduit au dégrèvement. Il n'y a pas, à proprement parler, une politique de dégrèvement », mais plutôt à faciliter le reclassement de 52 millions de dépenses du budget extraordinaire au budget ordinaire.

La méthode fut adoptée avec cette seule différence qu'à la moyenne de trois années la Commission du Budget substitua celle de cinq années. M. Léon Say reconnut que « plus on étend les années sur lesquelles on spéculé et plus on est près de la vérité » (sauf réserves en cas de changements dans le tarif de l'assiette de l'impôt).

Les critiques n'avaient cependant pas manqué ¹.

On souligna que la règle ne donnait pas plus la vérité que la pénultième.

M. Say le reconnut mais précisa qu'il ne s'intéressait

1. Tout d'abord celles dont sont l'objet toutes les méthodes autres que la pénultième. « Les défenseurs de l'ancienne méthode dit M. Ribot, rapporteur à la Chambre des Députés, font remarquer que peut-être, en voulant serrer de trop près la réalité des recettes d'un exercice, on s'expose à ne pas laisser un gage suffisant pour les dépenses imprévues. Comment, ajoute-t-il, échapper à l'arbitraire dès qu'on cesse de s'attacher uniquement aux résultats du dernier exercice connu ». Effectivement par les majorations se trouvent transportées du Parlement au Gouvernement l'initiative d'emploi des excédents à venir.

pas à l'accident, mais à une évolution générale des recouvrements.

Il n'y avait donc là qu'une innovation assez maigre.

L'esprit de la pénultième semble s'être imposé malgré lui au Ministre des Finances.

C'est cet esprit qui se retrouve dans ce fait que M. Léon Say ne s'occupe des conditions économiques que comme d'une sorte de climat, d'ambiance générale sans essayer de rechercher avec précision les facteurs économiques susceptibles d'agir sur les recouvrements et d'analyser leur action. Il consacre toute son attention aux recouvrements fiscaux. Il s'est donc arrêté à mi-chemin sur la chaîne de causalité qu'il avait eu l'idée de remonter.

Cette remarque permet de savoir pourquoi M. Léon Say n'a envisagé que l'une des deux hypothèses des recouvrements. Demeurant influencé par la situation des années précédentes, il n'a pas cherché, malgré ses déclarations, à établir une méthode valable en tous temps pour toutes les situations. Il n'a prévu que les cas où, le développement de l'activité influençant les rendements fiscaux, il y avait lieu de majorer les prévisions. Il n'avait cherché qu'à corriger le pessimisme de la pénultième sans apercevoir l'application de ce procédé en période de dépression.

Ceci est d'autant plus curieux qu'on se trouvait alors depuis 1873 dans un mouvement de longue durée de baisse des prix (jusqu'en 1896) : ce qui aurait dû l'amener à schématiser l'évolution des recouvrements par une ligne descendante.

Mais M. Léon Say n'avait même pas prévu les mouvements cycliques d'un intérêt beaucoup plus considé-

nable pour les finances publiques ; la méthode des majorations comportait en elle-même un grave danger ; ce danger, vice propre à toute utilisation de moyenne, exposait au moment de renversement de la courbe, au moment de la crise, à prévoir des majorations basées sur les cinq années antérieures ascendantes et ainsi à doubler en quelque sorte la différence entre prévisions et réalisations.

C'est ce que les faits n'allaient pas tarder à démontrer clairement. Au moment même, où M. Léon Say soutenait l'adoption des majorations dans le projet de budget de 1883, en 1882 une crise grave, marquée de faillites retentissantes, éclata en France. On entra dans une phase cyclique de dépression. L'indice des prix de gros (Statistique Générale de la France) fléchissait de 114 en 1882 à 110 en 1883 et 92 en 1887. Aussi le budget de 1883 se solda-t-il par une moins-value de 66 millions (alors que 1882 avait donné une plus-value de 94 millions). Les majorations furent cependant appliquées aux budgets de 1884 et 85¹ ; ceux-ci présentent un déficit respectivement de 47 et 35 millions. Cependant, déjà en 1885, on était revenu à la pénultième sauf pour le produit des postes et de la vente des tabacs.

En 1886 également on avait conservé les majorations pour ces deux produits mais le Ministre des Finances, M. Sadi Carnot, les abandonna dans le budget rectifié pour revenir au respect de la pénultième intégrale.

Néanmoins la persistance de la crise continua à causer les déficits budgétaires : 71 millions en 1886 et 22 millions en 1887. A partir de cette époque le renver-

1. En 1885, la Commission du Budget fit une majoration de 20 millions.

sement favorable de la conjoncture fit réapparaître les excédents.

Léon Say reconnut plus tard¹, de façon assez réticente d'ailleurs, la part de responsabilité de la méthode des majorations dans ce déficit : « La réforme n'a certainement pas fait les déficits, écrit-il, mais elle a paru les avoir préparés ».

Et il reconnaît que tout système, en dehors de la pénultième, est artificiel, mais que les majorations auraient eu un sens si on n'en avait pas fait un usage arbitraire. Ainsi demeure-t-on sur une impression qui légitime parfaitement la classification que fait M. Jèze des majorations qu'il considère comme l'expression de la tendance optimiste des méthodes automatiques dont la pénultième représente la tendance pessimiste.

Les raisons de l'échec de l'expérience avaient été fort bien décelées dès l'époque. Dans son discours du 22 novembre 1884, M. Tirard soulignait qu'il est « absolument certain que si, au lieu de faire l'expérience en 1882, on l'eût faite en 1877, 78 ou 79, elle n'aurait pas donné — dès la première année du moins — des mécomptes, parce qu'alors nous étions en pleine prospérité. C'est son application dans un mauvais moment qui a causé son insuccès. »

La méthode des majorations apparaît ainsi comme la mise en œuvre maladroite d'une idée juste. Elle ne paraît pas beaucoup plus soucieuse que la pénultième de serrer la réalité. Elle cherche surtout à faire disparaître les tentations auxquelles le Parlement ne savait

2. LÉON SAY : Dictionnaire des Finances, 1889.

pas résister. Mais elle est extrêmement artificielle et empirique, reposant sur une conception imparfaite de la conjoncture économique. Elle apparaît au fond dans ses deux applications comme une mesure de circonstances, légitimée pour des raisons d'opportunité. Elle a ce défaut enfin de ne pas tenir compte de la sensibilité variable des rentrées fiscales suivant la nature des différents impôts. Son caractère global la rend très imparfaite. La seule excuse de ses auteurs est qu'ils ne disposaient pas des connaissances statistiques suffisantes pour élaborer une méthode scientifique.

Pour pouvoir espérer des résultats convenables, et en même temps en généraliser l'emploi à l'ensemble des recettes budgétaires, il fallait faire reposer cet art sur une science plus sûre. C'est précisément parce que la nouvelle tentative innovée en 1936 repose sur des travaux techniques approfondis qu'elle peut prétendre à une issue plus favorable.

II. — Les prodromes des méthodes actuelles.

§ I. — LES INDICES DE CONJONCTURE BUDGÉTAIRE

Le rapporteur de la Commission des Finances de la Chambre du projet de budget de 1930 avait signalé le parallélisme saisissant entre les courbes des indices du coût de la vie et des pourcentages des plus-values budgétaires de 1927 à 1929. Il est d'une façon plus générale indiscutable qu'une grande similitude existe entre le montant des recettes budgétaires et le mouvement économique général. Cette liaison entre les mouvements généraux de la conjoncture économique et ceux de nombreux éléments influençant la marche des affaires,

affaires privées aussi bien qu'affaires de l'Etat, a incité un statisticien M. Dessirier à essayer de dégager les éléments d'une méthode qui permettrait d'adapter les évaluations budgétaires aux fluctuations économiques. Les travaux de M. Dessirier, en dehors de leur grand intérêt scientifique, ayant sans aucun doute largement inspiré les méthodes nouvelles mises en œuvre dans le budget de 1936, nous nous proposons de les résumer en suivant très simplement, de la façon la plus fidèle, l'exposé que l'auteur lui-même en a fait ¹.

Le principe de la méthode consiste à établir un indice composite permettant de corriger les résultats de la pénultième année. Ainsi la conjoncture budgétaire sera-t-elle mise en parfaite concordance avec la conjoncture économique.

M. Dessirier a limité son étude aux impôts indirects, non compris les monopoles et les douanes.

Pour ces derniers, les changements de tarifs fréquents rendent toute base incertaine et toute prévision illusoire.

Cependant, et c'est un des aspects des méthodes nouvelles, nul obstacle ne s'oppose à son application aux impôts directs. Nos deux grandes catégories d'impôts sont, en effet, également susceptibles d'être étudiées et prévues par le système des indices. Ceci permet de constater que, si c'est aux défauts de la pénultième qu'on peut attribuer la naissance de ces nouvelles méthodes, celles-ci mettent également fin à l'évaluation directe telle qu'elle était pratiquée jusqu'alors.

Elles sont donc favorable au renouvellement et à l'uniformisation des méthodes en usage.

1. M. J. DESSIRIER : Conjoncture budgétaire. *Revue d'Economie Politique*, mars-avril 1933.

Il faut d'ailleurs noter qu'à l'époque où M. Dessirier élaborait son indice budgétaire, les recettes provenant de la taxe sur le chiffre d'affaires et de l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières étaient évaluées d'après la pénultième, au lieu de faire l'objet comme entre 1930 et 1935 d'une évaluation directe.

Mais il est cependant certain que les produits des contributions indirectes sont plus sensibles aux variations du mouvement des affaires et à celles des prix qui sont les deux effets essentiels des oscillations cycliques.

Parmi ces recettes indirectes, il est possible d'en sélectionner certaines catégories, bien plus étroitement sensibles que d'autres au mouvement économique général, tel qu'il est exprimé par certains indices principaux. La comparaison de l'évolution de diverses recettes avec celles d'une vingtaine d'indices économiques importants pendant les années antérieures, a déterminé M. Dessirier à retenir comme liées particulièrement à la conjoncture les recettes suivantes :

Taxe sur le chiffre d'affaires ;

Taxe sur le revenu des valeurs mobilières, impôt de mutation des valeurs mobilières ;

Impôt sur les opérations de bourse ;

Impôt sur les transports (non compris les transports automobiles).

Quatre catégories d'impôts d'enregistrement, à savoir ceux portant sur les fonds de commerce, les meubles corporels, les immeubles et les autres conventions et actes civils.

Les variations des catégories de recettes non sélectionnées sont beaucoup plus faibles que celles des

recettes précédentes : c'est ce qui fait ressortir un tableau dressé par M. Dessirier pour la période 1927 à 1932 ; alors que les recettes de la première catégorie ne faiblissaient que de 5 % du maximum annuel (1930) à 1932, celles de la deuxième fléchissaient de 35 % du maximum annuel (1929) à 1932¹.

La partie essentielle du travail de M. Dessirier est évidemment la détermination des indices de conjoncture budgétaire. Toute la valeur de la méthode en dépend. Il s'agissait de faire le choix des groupements d'indices économiques destinés à représenter les mouvements des recettes sélectionnées, en apportant le cas échéant des corrections approximatives aux indices pour tenir compte des modifications du système fiscal.

Les indices finalement retenus sont les suivants :

Pour la taxe sur le chiffre d'affaires, l'auteur fait une série de sous-distinctions entre les affaires de détail et de gros, pour chacune desquelles il répartit en deux groupes les affaires sur les produits industriels et celles sur les denrées alimentaires. A l'intérieur de ces groupes mêmes, les affaires sont considérées selon qu'elles sont liées plus particulièrement à la production industrielle, aux pris de gros ou de détail de chaque sorte de denrée. En définitive l'indice est déterminé par une combinaison de sept indices économiques simples ou composés à savoir : l'indice général de la production industrielle, l'indice des prix de détail, la combinaison à poids égaux d'une constante 100 de l'indice des prix de gros industriels, le produit du précédent par l'indice général de

1. Ce dernier recul tenait il est vrai en partie aux dégrèvements effectués en 1930 ; cependant la taxe sur le chiffre d'affaires reculait elle-même de 23 %.

la production, la moyenne entre l'indice des prix de gros des denrées agricoles et alimentaires et de l'indice des prix de détail, la moyenne entre la combinaison de l'indice des prix de gros industriels et de l'indice des salaires industriels et l'indice des prix de gros industriels, le produit de la moyenne précédente par l'indice général de la production industrielle.

Chacun de ces indices simples ou composés est pondéré au moyen des coefficients suivants : 6, 3, 1, 1, 3, 1, 1 ; cette correction étant d'ailleurs approximative.

L'indice de conjoncture pour les quatre impôts d'enregistrement retenus est le résultat de la combinaison de l'indice général de la production industrielle, de l'indice de l'activité dans l'industrie du bâtiment et de l'indice de conjoncture précédemment établi pour la taxe sur le chiffre d'affaires, ces trois indices affectés des coefficients de pondération 2, 1, 1.

Celui de la taxe sur le revenu des valeurs mobilières est établi de façon moins précise : de nombreux éléments perturbateurs (émissions de valeurs mobilières) intervenant ici, M. Dessirier prend l'indice du revenu net de trois cents valeurs à revenu variable françaises établi par ses soins¹.

De même, l'indice relatif aux impôts de mutation des valeurs mobilières a été calculé d'après les indices généraux des cours des valeurs à revenu variable ou fixe. Le niveau général des cours des valeurs à revenu variable sert également pour l'impôt sur les opérations de Bourse. Enfin l'indice de conjoncture des impôts sur les transports résulte d'une combinaison des indices ajustés des

1. Alors que les indices précédemment utilisés étaient les indices officiels de la Statistique Générale de la France,

recettes des chemins de fer et des wagons chargés, tenant compte logiquement de l'importance respective des taxes frappant les transports de marchandises et de voyageurs.

Quand aux autres recettes indirectes « non sélectionnées », elles ne font l'objet que d'une représentation globale, réalisée en corrigeant légèrement entre 0 et 2 % un indice à peu près constant destiné à les représenter suivant l'allure générale de la conjoncture. Ces corrections sont semestrielles.

Après s'être livré à cette analyse particulière de chaque catégorie d'impôts, l'auteur, dans une synthèse, combine les sept indices précédents pour obtenir un indice général de la conjoncture budgétaire, représentant l'ensemble des impôts indirects (sauf les domaines). Pour tenir compte de l'importance relative de chaque impôt qu'il représente, chaque indice est pondéré.

Les coefficients de pondération déterminés approximativement sont respectivement 5, 2, 2, 1/2, 1/6, 1/5.

Pour vérifier la valeur de l'indice composite ainsi obtenu, M. Dessirier s'attache ensuite à comparer, en utilisant les résultats des dernières années, son évolution avec celle des recouvrements fiscaux et des évaluations budgétaires. Dans ce but il détermine, pour chaque catégorie de recettes et pour l'ensemble des contributions indirectes, comme précédemment, des indices de recouvrement sur la base 100 en 1927, affranchis des variations saisonnières et régularisés par des moyennes sur plusieurs mois successifs. Pour effectuer la correction des variations saisonnières normales, il utilise des coefficients saisonniers calculés différemment avant ou après 1930. Pour les évaluations budgétaires officielles,

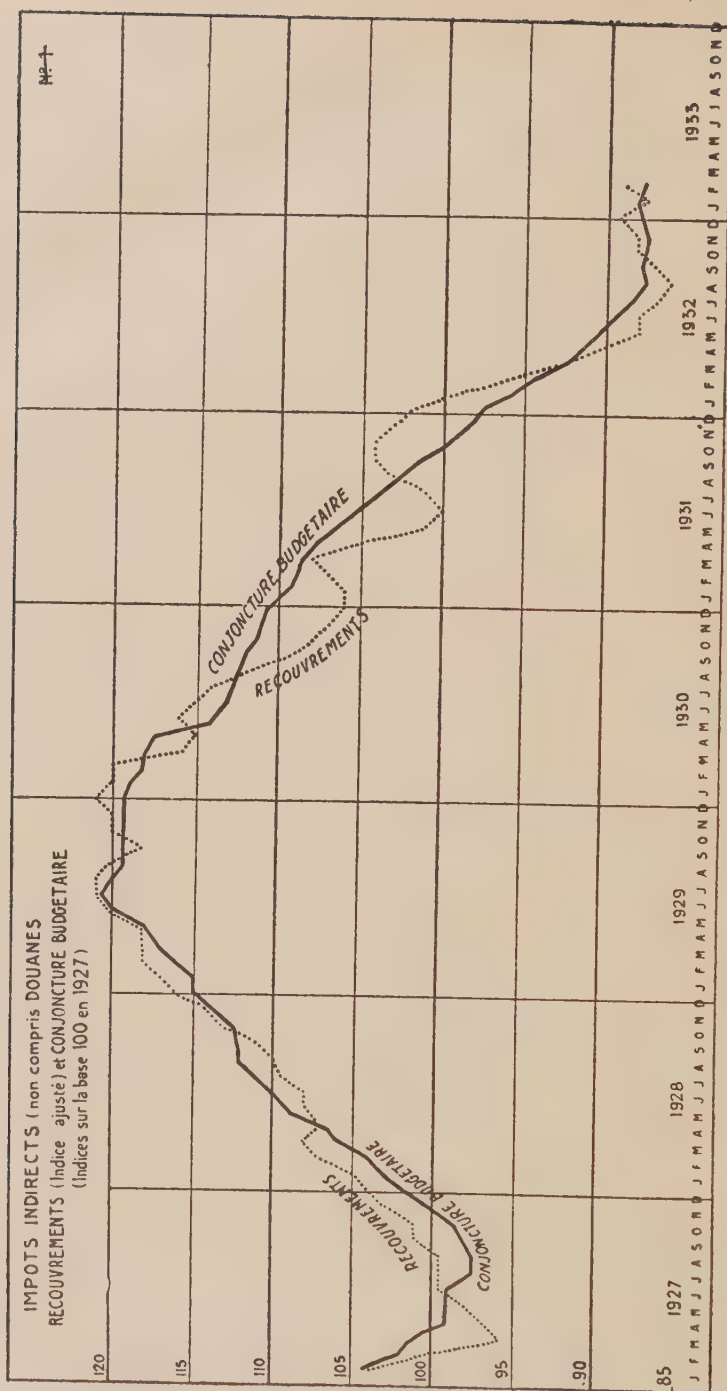
des indices similaires ont été calculés avec les mêmes corrections.

Les graphiques permettant la comparaison des mouvements de ces trois indices de 1927 à 1933 font aussitôt apparaître les conclusions suivantes : une concordance parfaite des variations de l'indice de la conjoncture budgétaire et de celles de l'indice des recouvrements effectifs : de 1927 à janvier 1933, le premier ne s'écarte pas plus de 2 à 3 % (exceptionnellement de 4 à 5 % mais alors, pour des causes précises) du deuxième ; en fait, les courbes se suivent de fort près comme le montre le graphique n° 1 que nous reproduisons ¹.

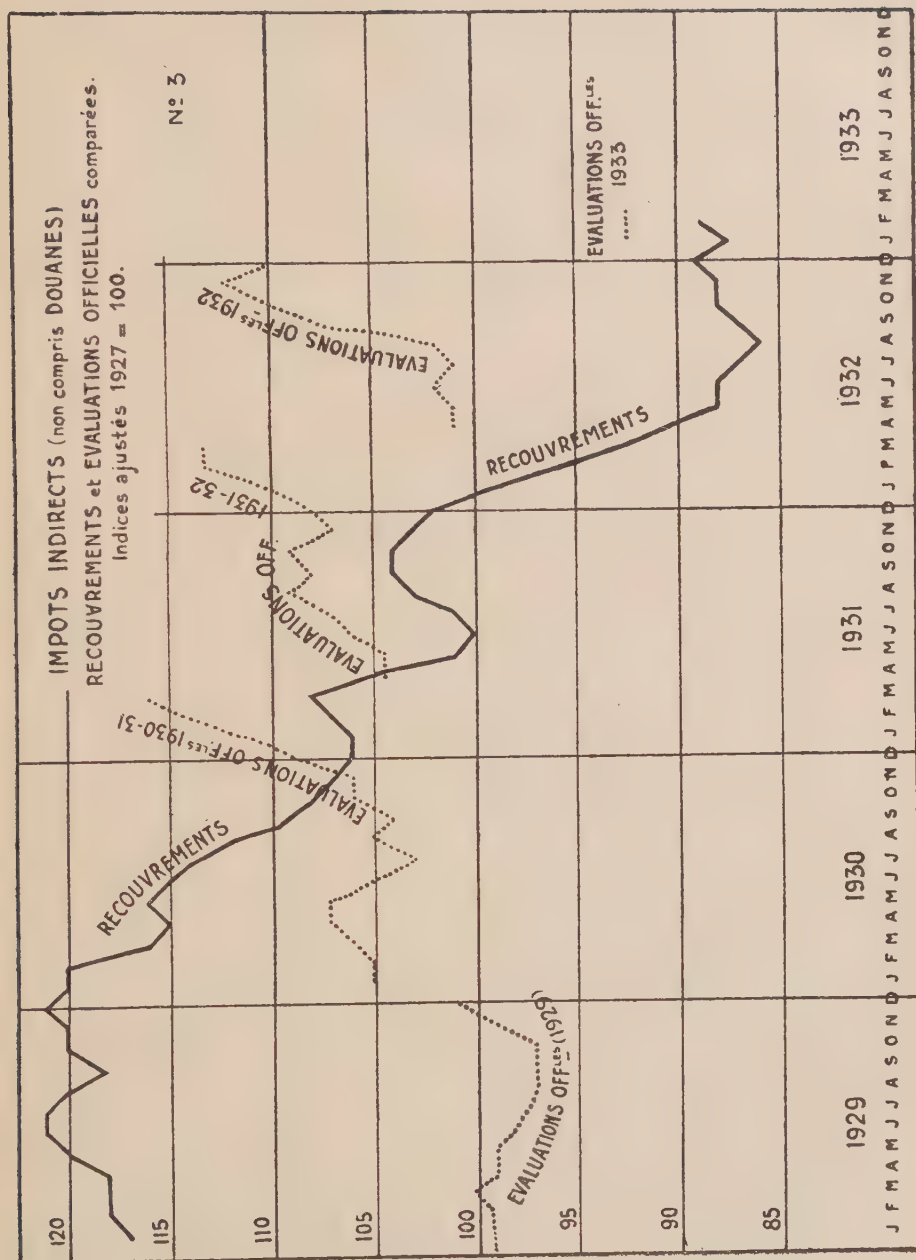
Cette expérience, portant sur un passé récent, confirmait donc la justesse des calculs effectués. Par contre, la comparaison des courbes représentant l'évolution des recouvrements et des évaluations officielles accuse d'une façon saisissante, par la discordance absolue qu'elle révèle, l'inaptitude des méthodes employées à permettre des prévisions exactes (graphique n° 2).

M. Dessirier, commentant alors le graphique, retrace très clairement les grandes lignes de notre politique financière pendant ces années et souligne les erreurs volontaires d'évaluation et celles résultant de la méconnaissance des données statistiques. C'est ainsi qu'en 1929 les évaluations officielles sont très au-dessous des rendements réels : c'était, on s'en souvient, l'ère de la poli-

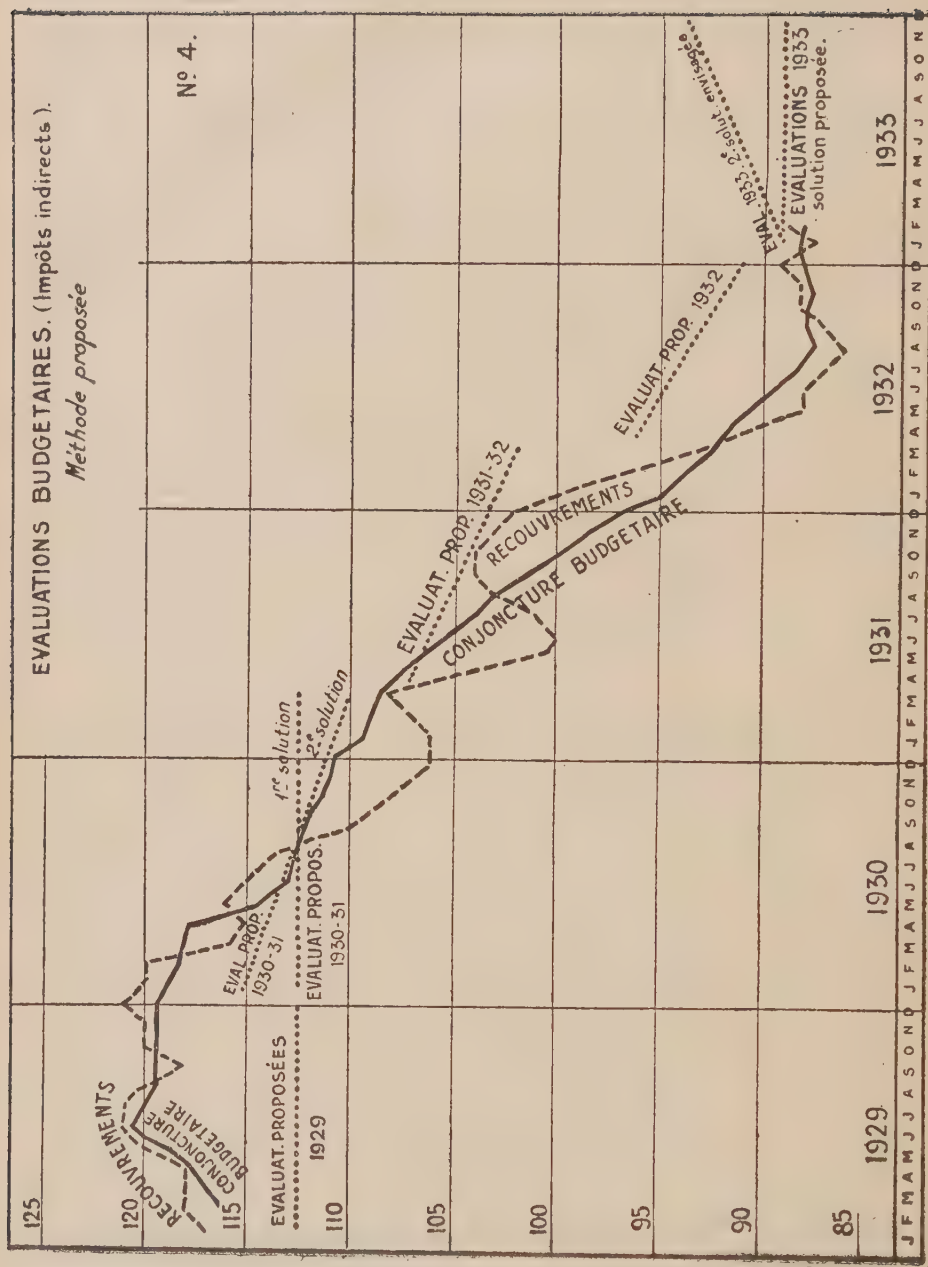
1. Ce graphique, ainsi que les suivants, a été publié dans la *revue d'Economie Politique* en 1933. Nous tenons à remercier ici M. Dessirier qui nous a très aimablement autorisé à les reproduire.



Graphique n° 1.



Graphique n° 2.



tique des excédents massifs, qui devaient donner à la trésorerie une prospérité considérable mais l'exposer à des dangers qui ne tardèrent pas à en compromettre la situation. Précisément, en 1930-31, dans le but d'opérer des dégrèvements fiscaux, on force les évaluations¹ qui prennent une pente ascendante de 18 % alors que la conjoncture budgétaire ne tarde pas à fléchir de 5 % (juillet 1930-mars 1931).

La même méconnaissance de l'évolution de la conjoncture en cours d'exercice apparaît en 1931-32 : si les évaluations sont en avril à peu près au niveau des recouvrements, elles progressent suivant une pente de 8 %, alors que la conjoncture baisse de 12 %. Les déficits apparaissent alors nettement dans les comptes.

En 1932, enfin, dès l'origine le déficit existe, car les évaluations, en avril, dépassent déjà de 10 % les réalisations et ce déficit ne cesse de s'aggraver par suite de la divergence accusée des deux courbes. L'indice de la conjoncture budgétaire cessant de descendre à partir du mois d'août, il est facile de rejeter la responsabilité du déficit, non pas sur l'aggravation de la crise, mais sur la détermination inexacte des évaluations.

On ne peut que souscrire aux conclusions de M. Desirier : si les erreurs sont dues en grande partie à des facteurs d'ordre politique ou administratif, l'ignorance de la statistique et la méconnaissance de la conjoncture sont, pour une large part, la cause des désillusions produites par l'exécution de ces budgets.

1. C'est alors que le produit de l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières et de la taxe sur le chiffre d'affaires fut évalué directement pour permettre précisément des prévisions plus fortes.

Dès lors, la méthode d'évaluation proposée apparaît d'elle-même. « Pour déterminer le niveau de départ des évaluations budgétaires au début de l'exercice, on se basera essentiellement sur l'allure de l'indice de la conjoncture budgétaire, tout en tenant compte aussi de l'évolution des recouvrements ¹ » (de leur niveau plutôt que de leur allure générale, qui peut présenter d'importantes irrégularités).

Il s'agit donc, en fait, d'appliquer une règle de trois dont les facteurs à déterminer sont le montant mensuel des recouvrements pris comme base de calcul et le coefficient à y appliquer.

Supposons à titre d'exemple que l'on veuille établir les précisions de recettes pour janvier 1938.

La recette de base est la moyenne mensuelle de 1927 qui correspond pour les indices au chiffre 100. Le coefficient sera l'indice ajusté, établi en décembre pour les trois derniers mois (car M. Dessirier revise ses indices trimestriellement). Si l'on suppose un coefficient 70, la moyenne mensuelle des recouvrements mensuels en 1927 étant égale à 2.053 millions, l'évaluation pour janvier 1938 sera donnée par le calcul suivant :

$$\frac{2\,053 \times 70}{100} = 1.437,1 \text{ millions.}$$

Cet exemple est évidemment trop simplifié.

D'une part, en effet, le niveau moyen de l'indice de la conjoncture doit être retouché dans le cas où il s'écarterait du niveau moyen des recouvrements eux-mêmes et, d'autre part, M. Dessirier, qui tient à faire avant tout œuvre de prudence, préconise d'affecter le coefficient

1. M. DESSIRIER. *Op.cit.*

d'un indice de pente suivant l'allure de la conjoncture économique. Les évaluations étant faites en pratique six mois avant le début de l'année financière, il est raisonnable de ne pas prolonger rigoureusement la ligne de la conjoncture budgétaire, mais de tabler sur une pente un peu moins accusée.

Ce souci de prudence dans l'utilisation des indices de la conjoncture est un des caractères dominants de la méthode proposée. Il est, en effet, essentiel de restreindre autant que possible les risques d'erreur provenant d'une interprétation arbitraire des courbes et d'un souci trop poussé d'établir des pronostics précis pour l'avenir. M. Dessirier a tenu à souligner lui-même l'esprit dans lequel la méthode doit être mise en œuvre. « L'étude des grands mouvements économiques, écrit-il, ne doit être en aucun cas confondue avec la recherche d'une véritable prévision dans le sens étroit du mot. Une recherche précise de cette sorte apparaîtrait tout à fait illusoire, particulièrement peut-être au milieu de la grande transformation économique et sociale qui s'opère actuellement. » L'instabilité monétaire actuelle ne fait que renforcer cette opinion.

Ceci précisé, il demeure, pour reprendre une fois de plus les propres termes de M. Dessirier, que les indices de conjoncture permettent d'assurer le jugement sur l'allure des recouvrements budgétaires indépendamment des irrégularités de ceux-ci.

Basés sur le principaux éléments de la vie économique, ces indices représentent la cause même des phénomènes étudiés.

C'est ici que réside l'immense supériorité de la méthode proposée sur celle des majorations. Celle-ci ne

considérerait, nous l'avons vu que l'évolution des rendements fiscaux : elle s'arrêtait donc aux conséquences fiscales des variations cycliques de la conjoncture sans remonter aux causes elles-mêmes seules susceptibles de permettre une prévision rationnelle de l'évolution à venir.

« C'est en examinant les perspectives des prix, de la production, des échanges, des revenus, et non en dissertant sur les résultats plus ou moins favorables des recouvrements budgétaires de telle ou telle période que l'on pourra se faire une idée des perspectives budgétaires. »

Ces quelques remarques rendent inutile tout autre développement sur les qualités de la méthode qui présente au plus haut degré les avantages de toute œuvre véritablement scientifique.

L'analyse approfondie de la réalité des choses, qui est à sa base, lui confère un caractère de vérité et de justesse qui la place tout à fait au-dessus des méthodes en usage. D'autre part, comme nous l'avons signalé au début, elle est susceptible d'une application générale aux prévisions de toutes les sources de recettes. Si l'étude précédente a été limitée aux impôts indirects, qui étaient alors les plus défavorisés au point de vue de l'établissement des prévisions par suite de l'emploi de la pénultième, il est aisé de constater qu'en matière d'impôts directs la méthode est non seulement possible, mais encore d'une mise en œuvre plus facile. Les indices économiques paraissent devoir être en effet plus aisément calculables et la variabilité moins grande des rendements permet des prévisions encore plus sûres. En fait, M. Dessirier évalue le rendement des impôts directs d'après le montant des rôles émis au cours de l'année

antérieure, majoré ou réduit selon le mouvement des indices économiques entre l'année où les rôles ont été émis et l'année budgétaire considérée.

Le rendement de l'impôt sur le revenu pourra être établi, par exemple, pour 1930, en prenant pour base le montant des rôles émis en 1928 et en tenant compte des variations des indices entre 1928 et 1929, l'impôt devant être acquitté en 1930 d'après les revenus réalisés en 1929.

Il n'est pas cependant de si bonne méthode qui ne comporte quelques critiques.

Celles que l'on peut adresser à celle-ci sont la rançon des avantages qu'elle tire de son caractère scientifique. Indiscutable sur le plan théorique, la méthode de M. Dessirier autorise quelques réserves quant à son application pratique. Les errements actuels en matière de préparation du budget n'en permettent pas l'application intégrale d'une part, et elle ne constitue, d'autre part, qu'une très faible garantie contre l'arbitraire.

M. Dessirier exprime par le chiffre 100, son indice de conjoncture budgétaire pour la période de base 1927, mais il le suit de trimestre en trimestre et le révisé ainsi quatre fois par an. Cette mise au point est nécessaire pour obtenir une exactitude suffisante dans la confection des graphiques dont la prolongation permet les très exactes prévisions que nous avons vues.

Elle est nécessaire non pas pour l'établissement de pronostics précis, toujours aléatoires, de l'évolution des rendements fiscaux, mais même pour dégager les mouvements généraux qui les affectent.

Or, malgré une amélioration très sensible de nos méthodes de préparation du budget, malgré un abrégement considérable des délais accordés aux administra-

tions, ceux-ci sont encore tels que la préparation a lieu au printemps de l'année précédant celle dont on élabore le projet de budget. On ne peut utiliser alors que les renseignements de la période immédiatement antérieure et d'une période qui ne peut être un trimestre mais une année, puisque nous restons nécessairement fidèles à la pratique du budget annuel. En négligeant même cette remarque, on voit que les auxiliaires du Ministre des Finances n'auraient pour établir leurs indices au printemps que les données de l'hiver précédent. Pour se rapprocher le plus possible de l'actualité, il faudrait pouvoir attendre le dernier trimestre de l'année, mais le souci de fixer le budget avant l'ouverture de l'année financière nécessiterait alors la suppression des débats parlementaires ou, tout au moins, les priverait de toute base de discussion et par suite de toute efficacité.

La méthode proposée ne pourrait donc être utilisée, avec l'espoir d'en obtenir le rendement le meilleur, qu'à condition d'apporter des modifications profondes à nos habitudes politiques ou administratives. Il faudrait par exemple n'établir qu'un budget trimestriel, ce qui permettrait tous les trois mois de nouvelles prévisions avec les indices ajustés. Cette remarque est évidemment purement théorique : une telle pratique est, en fait, inconcevable. Ce qui est plus facile à concevoir, c'est un accroissement des pouvoirs de l'Exécutif, de façon à lui ménager la possibilité de remanier les prévisions en cours d'exercice. Même en l'absence d'une telle mesure, il paraît juste de remarquer que la méthode n'est susceptible d'être appliquée qu'en faisant confiance aux préparateurs et par suite, elle est peu susceptible d'enrayer l'arbitraire.

Le système qui est logique n'est, en effet, pas simple, en ce sens du moins que, si son application se réduit, comme nous l'avons vu, à une pure règle de trois, le calcul des indices demande des connaissances statistiques approfondies. Il serait alors sans doute nécessaire de faire place dans les services du Ministère des Finances à des statisticiens professionnels. L'idée a été émise d'avoir recours à une administration distincte du Ministère des Finances, en fait à la Statistique Générale de la France, rattachée depuis peu à la présidence du Conseil, qui serait chargée d'établir les coefficients chaque année.

Il y aurait là sans doute une activité qui ne cadre pas avec les attributions purement scientifiques de cet organisme, puisqu'il s'agit, en définitive, de porter un jugement sur la conjoncture. Il n'en reste pas moins que la collaboration entre ce service et le Ministère des Finances, collaboration qui, nous le verrons, s'avère de plus en plus étroite, est susceptible d'apporter une amélioration très nette de nos méthodes de prévision.

La préoccupation serait, au fond, de ménager aux préparateurs la liberté d'esprit nécessaire à l'utilisation d'une méthode scientifique. La perfection elle-même de la méthode, les nombreux calculs qu'elle comporte rendent très redoutable son maniement par des personnalités disposées à donner tel ou tel sens aux évaluations. L'arbitraire pourrait y sévir sous sa forme la plus redoutable parce que la moins visible. Le contrôle pourrait difficilement s'exercer en la matière ; c'est là un danger commun à toute méthode qui a des prétentions plus élevées que les procédés purement automatiques et qui, d'autre part, ne se résoud pas directement à l'évalua-

tion directe. Si bien que, au terme de cette étude de la méthode la plus scientifique que nous ayons à envisager, nous sommes contraints de reconnaître, encore une fois, aussi nettement que dans l'évaluation la plus libre et la plus arbitraire possible, que, seule, la personnalité des préparateurs, leur sincérité et leur loyauté peuvent lui permettre de donner des résultats satisfaisants.

§ II. — LES PRÉVISIONS MENSUELLES DE RECOUVREMENT

En reconstituant pour un passé récent les courbes de variation de l'indice de la conjoncture budgétaire et des recouvrements réalisés, pour en faire apparaître la concordance, M. Dessirier avait également, comme nous l'avons vu, établi la courbe des évaluations budgétaires officielles. Or, cette courbe présente comme les précédentes des variations mensuelles.

Cependant, au projet de budget, les évaluations sont établies pour l'ensemble de l'année financière. Il n'y apparaît aucune décomposition mois par mois. Mais, d'autre part, en examinant les situations des recouvrements budgétaires publiées chaque mois au *Journal Officiel* par la Direction de la Comptabilité publique et la Direction du Budget du Ministère des Finances, on constate que certains de ces recouvrements sont comparés avec des évaluations particulières à la période envisagée. Il est donc procédé, à l'intérieur des services administratifs, à une décomposition mois par mois des prévisions du rendement annuel inscrit dans le projet du budget.

Ces évaluations mensuelles ne sont pas toutes égales et ne peuvent donc pas être considérées comme le simple

quotient de la division par douze des chiffres budgétaires. D'après les diagrammes publiés par M. Dessirier, la courbe qui les représente prend fréquemment la forme d'une flûte de Pan, avec janvier comme mois le plus faible, alors que, si elles étaient la douzième partie de la prévision annuelle, on aurait une ligne horizontale.

Il est assez difficile de donner des précisions satisfaisantes sur les procédés en usage en cette matière au Ministère des Finances.

Mais déjà la simple constatation précédente permet de conclure qu'à l'époque même où les prévisions annuelles étaient établies par l'application de la pénultième, les variations des rendements fiscaux étaient cependant considérées comme influencées par les variations saisonnières de l'activité économique. Cette conclusion n'est pas démentie quand on cherche à entrer dans l'examen, même superficiel, de l'établissement des prévisions mensuelles.

Si l'on prend pour guide l'état des recouvrements paraissant au *Journal Officiel*, on voit que, après la situation résumée des recouvrements donnant suivant un double classement¹, la comparaison des recouvrements avec ceux du mois correspondant de l'exercice précédent et en dégageant les différences, une situation détaillée est établie pour chaque catégorie d'impôts.

Il faut distinguer suivant les impôts directs et indirects. Pour les impôts directs on ne relève qu'un état de situation de l'émission des rôles et de situation des recouvrements, faisant ressortir ce qui est propre à

1. D'abord dans l'ordre du budget, puis suivant leur nature.

l'exercice en cours, aux trois années précédentes et aux années antérieures.

Ainsi, la seule comparaison établie est celle de la situation de l'émission des rôles à la même date que l'année précédente et des recouvrements pendant le mois correspondant de la même année. Il n'y a donc pas de prévisions mensuelles pour les impôts directs et ceci est assez facilement explicable.

Le recouvrement ne peut commencer, en effet, qu'après un certain délai nécessaire à l'établissement des rôles et à leur émission. Au début de l'exercice, les rentrées sont faibles et sont au contraire considérables vers la fin de l'année. C'est d'ailleurs l'origine bien connue du déficit saisonnier du budget, qui nécessite l'émission de bons du Trésor pour faire face aux charges nouvelles dès le début de l'année. D'autre part une grande variabilité existe dans la cadence des recouvrements : des facteurs nombreux et indéterminables en sont la cause : une activité plus ou moins grande des comptables du Trésor, des poursuites plus ou moins actives, une plus ou moins grande docilité des contribuables se traduisent par un rythme plus ou moins rapide des recouvrements.

L'émission des rôles elle-même a souvent lieu à des époques très variable, ce qui constituerait une inconnue considérable pour l'établissement des prévisions. En dehors de raisons administratives, un retard dans l'émission est parfois l'œuvre de motifs politiques. Les années d'élection, par exemple, sont en général des années à émission tardive. Ainsi, il n'est pas possible de déterminer de façon suffisamment précise des prévisions pour les recouvrements mensuels effectués au titre des contributions directes.

Les impôts indirects ou plus exactement les produits budgétaires en dehors des contributions directes et taxes assimilées, sont par contre l'objet d'une double comparaison, avec les évaluations mensuelles correspondantes, d'une part, et avec les recouvrements du même mois de l'année précédente, d'autre part. Il y a donc là, et c'est le seul cas, véritable échelonnement mensuel des prévisions.

Comment ces prévisions sont-elles établies ?

On aurait pu concevoir qu'elles soient obtenues par une décomposition empirique, partant de l'hypothèse purement gratuite que le produit prévu pour l'année entière se répartirait entre les douze mois dans la même proportion qu'au cours de l'année prise comme base de comparaison. Ceci aurait évidemment, dans le cas d'années pénultièmes favorables, avec « general trend » ascendant, entraîné une possibilité d'erreur systématique.

En réalité, il n'en est pas ainsi ; ces prévisions mensuelles sont établies au Ministère des Finances au moyen de courbes particulières à chaque impôt. Ces graphiques sont établis empiriquement, « au mieux », sur l'expérience des dix ou douze années antérieures, en éliminant certains facteurs exceptionnels, pour avoir la marche normale des recouvrements mois par mois.

On tient compte en particulier des trois facteurs suivants :

1. Un facteur proprement fiscal, à savoir les caractéristiques propres de chaque impôt et les conditions particulières dans lesquelles le recouvrement est effectué.

Quelques exemples préciseront cette première considération ; on constate ainsi que la courbe établie pour

les droits sur les mutations immobilières monte vers les mois d'octobre et novembre, ceci étant dû à l'activité des études notariales liquidant les arriérés accumulés pendant l'époque des vacances. De même, l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières présente un graphique avec poussées régulières dans le premier mois de chaque trimestre, qui est celui où les sociétés versent au fisc les droits retenus. Ainsi encore, les droits provenant de la vente des plaques de bicyclette fournissent un produit particulièrement élevé au printemps, par suite des achats effectués par les nombreuses personnes, qui ne circulent à bicyclette que pendant la belle saison, et ne se mettent qu'à cette époque en situation régulière avec le fisc. Le produit des amendes infligées pour défaut de plaques est lui-même plus fort en décembre, janvier, février, par suite d'une activité plus grande des agents chargés du contrôle dont la prime est alors plus élevée. Il serait facile, notamment pour la taxe sur le chiffre d'affaires, de multiplier les exemples.

Par contre, à ce point de vue, certains impôts se révèlent assez réguliers, tels les droits de douane qui présentent des douzièmes à peu près équivalents.

2. Le second facteur à envisager est proprement comptable ; il faut tenir compte, en effet, du délai dans lequel les recouvrements sont comptabilisés. Un exemple excellent est fourni par la taxe sur le chiffre d'affaires. Il s'écoule à peu près trois mois entre l'époque où l'affaire taxable est traitée et celle où le produit de l'impôt perçu sur elle paraît au *Journal Officiel*. Si une affaire est en effet réalisée au mois de janvier, elle sera déclarée dès le mois suivant et le droit sera acquitté en même temps. Mais les receveurs particuliers des contributions indi-

rectes arrêtent leur comptabilité vers le 25 de chaque mois pour que tous les renseignements soient centralisés au 30 dans les écritures centrales. Les versements postérieur au 25 sont donc reportés au mois suivant ; il faut donc en définitive trois mois pour que les recouvrements sur les opérations de janvier soient publiées au *Journal Officiel*.

3. Le dernier facteur dont il faut tenir compte est l'influence des fluctuations de l'activité économique sur le recouvrement de l'impôt.

A cet égard, les prévisions mensuelles pour l'année 1937 sont instructives.

Si l'on suppose, en effet, une reprise économique dont on prévoit la persistance et même l'accentuation, il est normal d'attendre des recouvrements croissants au cours des mois successifs ; supposons, à titre d'exemple, que tel impôt ait fourni une plus-value de 12 % en décembre 1936. Tenant compte de la reprise, on a pu évaluer pour l'année 1937 une plus-value moyenne de 20 %.

Les prévisions mensuelles seront alors de 12 % en janvier et de 28 % en décembre. Cet exemple, trop simplifié pour être vrai, n'indique pas moins le type de recouvrement qui sera fait.

Ceci apparaît nettement pour la majoration globale destinée à tenir compte des nouvelles conditions économiques et monétaires sur les recouvrements de la taxe sur chiffre d'affaires dont le montant pour l'année 1937 est de 1998 millions¹.

1. Décret du 29 janvier 1937 (*Journal Officiel* du 31 janvier 1937) pris par le Ministre des Finances en exécution de l'art. 20 de la loi de finances du 31 décembre 1936.

Voici le tableau des prévisions mensuelles relatives à cette majoration :

Janvier	98 millions.	Juillet:	203 millions
Février	103 —	Août	205 —
Mars	87 —	Septembre	203 —
Avril	120 —	Octobre	242 —
Mai	140 —	Novembre	231 —
Juin	153 —	Décembre	213 —

La progression du montant des prévisions est très nette de mois en mois ; elle est encore plus frappante si on calcule la moyenne des évaluations pour chaque trimestre ; on trouve en effet :

96 millions pour le premier.	203,6 m. pour le troisième.
137,6 m. pour le second.	228,6 m. pour le quatrième.

Si on considère enfin la moyenne mensuelle (quotient par 12 de l'évaluation budgétaire) qui est égale à 166,5 millions, on voit avec quelle symétrie les évaluations réelles se répartissent vis-à-vis d'elle.

Au sujet de cette majoration globale, remarquons, comme son nom l'indique, qu'elle ne comportait pas d'évaluation distincte des plus-values que la reprise devait provoquer pour chacun des impôts envisagés. La Commission des Finances demanda précisément qu'elle fût répartie par décret, dans le mois suivant le vote du budget, entre les diverses lignes de recettes pour qu'on puisse suivre la comparaison entre les résultats mensuels des recouvrements et les évaluations budgétaires.

Cette comparaison est en effet extrêmement importante, par suite de l'attention que l'opinion publique y apporte en France. Avec le bilan de la Banque de France, les situations mensuelles des recouvrements sont les deux sources de renseignements qui permettent

au pays de se faire une opinion sur l'état des finances publiques. Ceci explique peut-être que jusqu'à ces dernières années les prévisions pour les premiers mois de l'année se révélaient le plus souvent exactes, tandis qu'elles dépassaient nettement les réalisations vers les derniers mois car il était alors possible, vis-à-vis de l'opinion publique, de rejeter ces divergences sur des variations imprévisibles de la conjoncture. Signalons, en terminant, qu'en 1935, alors que M. Germain-Martin était Ministre des Finances, les prévisions furent établies non plus par mois, mais par trimestre. Les périodes de trois mois constituent, en effet, des unités plus logiques et plus facilement comparables entre elles. Cependant des protestations s'élevèrent et on fit retour au système de prévision mensuelle. Comme l'année suivante, on compara les recouvrements avec ceux des mois de l'année antérieure, on a ainsi pour presque toutes les époques les données mensuelles.

Quelle est la valeur de ces prévisions mensuelles ?

Nous reproduisons, pour qu'il soit possible d'en juger deux tableaux ; l'un, donné par M. Dessirier, compare pour l'année 1936 les variations des indices de la conjoncture budgétaire, des recouvrements et des évaluations pour les impôts indirects (douanes non compris ¹⁾ (indices base 100 en 1927).

1936	Conjon- cture.	Recouvre- ments.	Evalua- tions.	1936	Conjon- cture.	Recouvre- ments.	Evalua- tions.
Janvier	81,6	78 1/2	80	Juillet . .	77,5	76	80 1/2
Février	82,0	79 1/2	79 1/2	Août . . .	78,2	77 1/2	80 1/2
Mars . .	82,5	80 1/2	80 1/2	Septembre.	79,4	79	81 1/2
Avril . .	82,7	80 1/2	81	Octobre . .	82,0	79	81 1/2
Mai . . .	82,0	77	81	Novembre.	83,8	80	81
Juin . . .	77	78	80 1/2	Décembre	84,4	85	81 1/2

1. Publié par M. Dessirier dans *Paris-Midi*, 8 juillet 1937.

Les indices des recouvrements et des évaluations sont affranchis des variations saisonnières et régularisés par moyenne sur trois mois. On voit cependant que celui des évaluations est moins souple que celui des recouvrements. Il reste en quelque sorte constant.

Le second tableau que nous citerons ¹ montre les différences des encaissements mensuels de 1937 avec les évaluations correspondantes et les recouvrements de 1936.

COMPARAISON		
	avec les évaluations.	avec les recouvrements de 1936.
Janvier.	+ 190 millions.	+ 231 millions.
Février.	+ 335 —	+ 355 —
Mars.	+ 531 —	+ 323 —
Avril.	+ 33 —	— 131 —
Mai	+ 155 —	+ 41 —
Juin	+ 438 —	+ 319 —
Juillet	+ 567 —	+ 485 —
Août	+ 418 —	+ 262 —
Septembre	+ 596 —	+ 399 —
Octobre.	+ 786 —	+ 679 —
Novembre	+ 649 —	+ 417 —
Décembre.	+ 865 —	+ 576 —

Ceci pour les impôts indirects, monopoles et douanes, et sans tenir compte de la majoration globale.

Dans ce cas, les évaluations apparaissent beaucoup moins supérieures aux recouvrements. En effet, on voit que le rendement des impôts indirects, monopoles et domaines, après avoir été en janvier inférieur de 67,5 millions aux évaluations, les dépasse de 97 millions en février et 31 millions en mars. En avril et mai, des moins-values respectives de 252 millions et 125 millions apparaissent. En juin, plus-value de 117 millions qui

1. *Paris-Midi*, 26 janvier 1938.

s'élève à 158 en juillet et revient à 48 en août pour se relever à 209 en septembre et 317 millions en octobre. En novembre, elle monte à 226,5 millions et en décembre à 426 millions. Pour les impôts indirects et monopoles seuls : plus-value en décembre de 17 % sur les évaluations contre 9 % en novembre et octobre.

Mais le décret-loi du 8 juillet 1937 a relevé les taux de nombreuses taxes (chiffre d'affaires de 6 à 8 %, douanes, impôts sur le revenu des valeurs mobilières).

Il y a donc une certaine imprécision dans ces évaluations mensuelles, imprécision inévitable étant donné tous les facteurs qui doivent être pris en considération surtout dans une période comme 1936 et 1937 où se produisirent des à-coups économiques et monétaires. Cependant, ce que l'on peut retenir de tout ceci, c'est qu'il existait un échelonnement dans le temps des prévisions et que pour les réaliser les services du Ministère des Finances prenaient en considération les répercussions de la conjoncture, d'une façon empirique sans doute, sur les rendements fiscaux à une époque où les mêmes préoccupations ne se faisaient pas jour dans les prévisions budgétaires.

III. — Les méthodes appliquées dans la préparation des budgets de 1936, 1937 et 1938.

Les trois derniers budgets présentent ce caractère commun de marquer un abandon de la règle de la pénultième. Ils ont également ceci de semblable qu'aucune méthode définitive n'a été adoptée. Nous sommes donc dans une période d'essais, d'expériences sur lesquelles

il est encore difficile de porter un jugement. Trois faits cependant peuvent être dès maintenant précisés : En premier lieu, la conséquence de la réforme de la Comptabilité Publique, réalisée par les décrets du 25 juin 1934 ; le système de la gestion est depuis lors substitué à celui de l'exercice en matière de recettes. Cette mesure devait nécessairement modifier les méthodes d'évaluation des impôts directs. « L'évaluation du produit des contributions directes ne peut plus être fondée sur le montant des émissions prévues, mais elle doit correspondre au recouvrement probable (M. Bonnet). » Il est donc nécessaire désormais, après avoir évalué les rôles, de dégager le pourcentage de ceux qui seront effectivement recouvrés. L'arbitraire est maintenant à redouter surtout dans la détermination de ce pourcentage dont le choix, bien que motivé par les statistiques des années antérieures, est en réalité forfaitaire chaque année et dicté par les impressions plus ou moins personnelles des préparateurs.

En second lieu, les domaines traditionnels de nos deux méthodes, la pénultième et l'évaluation directe, ont disparu. Si les assauts les plus violents ont été livrés à la première, il est apparu également que des procédés nouveaux étaient nécessaires pour les recettes appréciées directement. Les raisons qui avaient motivé dans le passé cette évaluation directe pour nos anciennes contributions, leur rendement stable, ont disparu. Nos impôts sur le revenu sont désormais liés aux vicissitudes de la situation économique. Un impôt tel que celui des bénéfices industriels et commerciaux ou celui sur les traitements et salaires subit les répercussions du mouvement changeant des affaires. Il y a donc eu une double évolu-

tion rapprochant les procédés applicables à tous nos impôts par un assouplissement des procédés d'évaluation des recettes soumises à la pénultième et l'introduction de procédés ayant un certain caractère scientifique, voire automatique, pour estimer les recettes jadis évaluées directement.

En définitive, et c'est le troisième trait commun des derniers budgets, une place plus ou moins grande mais certaine a été faite à l'emploi de coefficients destinés à traduire sur les prévisions budgétaires les mouvements de la conjoncture économique. Cette innovation laisse à penser que les travaux de M. Dessirier ont certainement inspiré l'Administration des Finances dans l'établissement des projets du budget.

En dehors de ces traits généraux, les trois budgets de 1936, 1937 et 1938 présentent chacun des particularités qui tiennent précisément à leur caractère novateur, expérimentateur, sans système définitivement arrêté, circonstanciel même.

Après l'étude des méthodes employées pour la préparation du *budget de 1936* qui fait ressortir l'intérêt de la réforme, celle du *budget de 1937* en montre les dangers. Aussi, le *budget de 1938*, constatant le caractère encore imprécis du système des coefficients, en marque-t-il un *abandon partiel* pour faire à nouveau large place à l'évaluation directe.

§ 1. LES MÉTHODES D'ÉVALUATION DU BUDGET DE 1936

La persistance et même l'aggravation de la crise économique a inspiré aux préparateurs du budget cette préoccupation dominante de serrer la réalité du plus

près possible en traduisant par des prévisions inférieures à celles de l'année précédente l'allure descendante de l'activité générale du pays.

Dans ce but, ils ont été amenés à reviser les règles traditionnelles pour éliminer les risques d'erreurs en les perfectionnant et ils ont également cherché, pour éviter tout arbitraire, « à introduire une rigueur nouvelle aussi bien dans la méthode générale que dans le détail des diverses estimations (Exposé des motifs) ».

Les vieilles contributions, du type de l'impôt foncier sur les propriétés bâties et non bâties, restent cependant soumises aux modes d'évaluation traditionnels. Leur caractère forfaitaire, en effet, les met à l'abri des variations de rendement considérables en les déroband à l'influence des mouvements cycliques.

Quant aux autres impôts, il est nécessaire de distinguer entre les contributions directes et les autres recettes.

C'est en matière d'impôts directs, que les préparateurs se sont montrés le plus novateurs. A l'évaluation directe, ils ont substitué des procédés comportant un certain automatisme.

L'idée de base a été que les impôts sur le revenu seront en 1936 assis sur les revenus réalisés en 1935, qui sont par conséquent un fait actuel au moment où le budget est préparé. Or, les seules statistiques fiscales concernent les rôles émis au cours de 1934, qui imposent des revenus réalisés en 1933. Un décalage aussi sensible entre l'année de base et l'exercice dont on prépare le budget nécessite une correction particulièrement étudiée, étant donné le ralentissement très net de l'activité économique générale entre ces deux périodes.

« Pour tenir compte de l'évolution survenue entre l'année 1933 et le premier semestre de 1935 dans la vie économique du pays, nous avons donc déterminé, en observant les mouvements des principaux indices statistiques, plusieurs coefficients de fléchissement applicables au produit des principales cédules et à l'impôt général sur le revenu ¹. »

Il paraît en effet rationnel, puisque la seule base sûre est donnée par le montant des rôles émis en 1934, d'appliquer à ce montant pour chaque impôt un pourcentage de réduction déduit du mouvement de certains indices économiques. Le projet de budget ne fournissait aucun renseignement précis sur le choix de ces pourcentages de réduction, le Gouvernement se bornant à porter en diminution dans le calcul des évaluations de chaque impôt un abattement global au titre de la crise économique sans indiquer l'importance du pourcentage variable avec chaque ligne de recettes. La Commission des Finances de la Chambre ayant posé à ce sujet des questions au Gouvernement, celui-ci donna en réponse quelques détails sur sa méthode.

Le calcul a été fait en deux stades. En premier lieu, on apprécia l'effet des modifications introduites dans le régime des impôts sur le revenu depuis 1934. Ces modifications étant calculées en fonction des rôles de 1934, les chiffres obtenus représentaient le rendement de la législation fiscale réformée, tel qu'il aurait été constaté si cette législation avait été appliquée lors de la confection des rôles en 1934. Dans le deuxième stade du calcul, il s'agissait de tenir compte de l'évolution de la

1. Exposé des motifs.

matière imposable entre 1933 et 1935 (dans la mesure où l'évolution économique de l'année courante était déjà connue, au moment où étaient établies les évaluations), c'est-à-dire faire état du fléchissement économique survenu entre 1933 et le premier semestre de 1935. Les divers coefficients utilisés ont été établis différemment pour la cédule des bénéfices industriels et commerciaux, celle des traitements et salaires et l'impôt général sur le revenu.

En ce qui concerne l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux, ainsi que la taxe spéciale sur le chiffre d'affaires et la taxe d'apprentissage qui en sont en quelque sorte le complément, le coefficient de fléchissement a été calculé à partir des indices suivants :

1° Indice général des prix de gros de la Statistique Générale de la France (45 articles, base 100 en juillet 1914) ;

2° Indice des prix de détail de la Statistique Générale de la France (13 articles, base 100 en juillet 1914) ;

3° Indice général du volume de la production de la Statistique Générale de la France (base 100 en juillet 1913).

Le fléchissement des trois indices choisis entre l'année 1933, considérée dans son ensemble, et l'année 1935, considérée dans son premier semestre, a été :

Pour les prix de gros de	10,4	$\frac{1}{10}$
Pour les prix de détail de	12,1	—
Pour la production de	13,4	—

L'Administration a établi, d'une manière plus ou moins empirique, les règles suivantes :

1° Les bénéfices réalisés au cours d'une année, dans les diverses professions industrielles et commerciales, sont, dans leur ensemble, fonction directe du mouve-

ment des prix, prix de détail et prix de gros mais surtout de ces derniers.

En pondérant le coefficient de chute des prix de gros trois fois plus que le coefficient de baisse des prix de détail, on obtient le coefficient global de chute des prix suivant :

$$\frac{(10,4 \times 3) + 12,1}{4} = \frac{31,2 + 12,1}{4} = \frac{43,3}{4} = 10,825 \text{ \%}.$$

2° Les bénéfices sont affectés proportionnellement par la réduction du volume de la production.

Par suite le coefficient de fléchissement des revenus industriels et commerciaux entre 1933 et 1935 est fixé à :

$$10,825 \times \frac{100}{100 - 13,4} = \frac{10,825 \times 100}{86,6} = 12,5 \text{ \%}.$$

La justification des calculs précédents a été réalisée par des contre-épreuves, qui ont consisté à rechercher quel aurait été le coefficient applicable lors de la préparation des budgets de 1933 et 1934 et d'en effectuer la vérification postérieure, les rôles de 1933 et 1934 étant connus.

Pour l'exercice 1933, le coefficient prévu aurait été de 27,6 %. Or, la comparaison des rôles, émis en 1931 et en 1933 au titre des bénéfices industriels et commerciaux, fait ressortir une différence de $3.566 - 2.357 = 1.209$ millions.

Cette différence, devant être diminuée, du fait de modifications législatives survenues dans l'intervalle, de 240 millions, est en définitive de 969 millions.

Le pourcentage effectif de fléchissement est donc de :

$$\frac{969 \times 100}{3.565} = 27,2 \text{ \% environ.}$$

Pour l'année 1934, le coefficient prévu étant de 19,9 %, le fléchissement réel fut de 522 millions, différence qui doit être augmentée du fait des modifications législatives de 20 millions, donc pourcentage de 19,7 %.

Par suite la concordance entre les coefficients prévus et réels est frappant : 19,9 % et 19,7 %, 27,6 % et 27,2 %.

Aussi, malgré cette simple valeur expérimentale, si on tient compte des modifications législatives récentes intervenues dans l'assiette et les tarifs des impôts, on est conduit à penser légitimement que le fléchissement réel des rôles de 1936 sera de 12,5 % par rapport à celui de 1934 et que par suite l'abattement relatif aux effets de la crise économique sur la cédule des bénéfices industriels et commerciaux s'élèvera à :

$$\frac{2.342 \times 12,5}{100} = 293 \text{ millions.}$$

Un coefficient égal à la moitié du précédent, c'est-à-dire 6,25 % a été retenu pour la cédule des bénéfices des professions non commerciales dont le fléchissement apparaît proportionnellement moindre que celui des bénéfices industriels et commerciaux.

L'établissement de l'indice relatif à l'impôt sur les traitements et salaires a été facilité par les statistiques établies par M. Dugé de Bernonville au cours des neuf années précédentes ¹.

Il en résulte que la contraction de la masse des traitements et salaires a été de 1930 à 1932 de 13,1 % et de 1931 à 1933 de 13,7 %. Au cours des mêmes périodes,

1. *Revue d'Economie Politique*, avril 1933.

la contraction des rôles de l'impôt cédulaire s'élevait parallèlement à 12,6 % et 14 %.

Compte tenu des réductions opérées par les décrets-lois, de l'évolution du chômage et de la tendance à la baisse des salaires privés, il a été admis que l'ensemble des traitements et salaires en 1935 marquerait une contraction d'environ 12,5 % par rapport à 1933.

L'impôt général sur le revenu a été l'objet d'une étude analogue. Le fléchissement des rôles, abstraction faite des modifications législatives, a été parallèle au fléchissement des rôles des bénéfices industriels et commerciaux, mais légèrement plus accentué. C'est ce que montre le tableau suivant :

Fléchissement des rôles.

DÉSIGNATION	IMPÔT GÉNÉRAL sur le revenu.	BÉNÉFICES industriels commerciaux.
Comparaison des rôles 1931 et 1933.	— 33,1 %	— 27,2 %
— — — 1932 et 1934.	— 21,2 %	— 19,7 %

En moyenne, à un fléchissement de 1 % sur les rôles des bénéfices industriels et commerciaux correspond un fléchissement de 1,16 % sur ceux de l'impôt général. Le fléchissement des rôles de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux entre 1934 et 1936 ayant été arbitré par le Gouvernement à 12,5 %, celui de l'impôt général sur le revenu l'a été à 14,5 %. Le total des rôles à émettre pour 1936, déterminés par cette application de coefficients de réduction, montait à 6.508.390.000 francs ¹.

Mais, comme nous l'avons signalé au début de ce chapitre, depuis la réforme de la comptabilité publique de

1. Voir Tableau A, page suivante.

1934, les recettes d'un exercice sont constituées, non plus par les rôles émis au titre de cet exercice, mais par les recouvrements effectués pendant l'année. Or, le Gouvernement a, en fait, maintenu l'évaluation des impôts directs d'après le montant des rôles à émettre. Il est vrai qu'il a établi que l'évaluation des recouvrements aurait donné les mêmes résultats ; à cet effet, examinant la marche des recouvrements pendant les années précédentes et considérant le chevauchement sur plusieurs années des recettes afférentes à un rôle, il en déduisit que le montant des perceptions en 1936 devrait atteindre au titre des rôles de 1936 et des trois années antérieures, 6.638.000.000 francs (recette supérieure de 130 millions aux rôles à émettre). A ce chiffre, il ajouta 200 millions pour prévoir les recettes au titre des rôles antérieurs à trois ans et il retrancha 6 % pour les dégrèvements et non valeurs ¹.

TABLEAU A

Calcul des abattements réalisés dans la prévision des impôts directs.

DIVERS IMPÔTS sur le revenu.	RÔLES de 1934.	RÔLES DE 1934 rectifiés pour tenir compte de la ré- forme fiscale (dé- tail expliqué à l'an- nexé III).	POURCENTAGE d'abattement pour tenir compte de l'évolution de la matière imposable entre l'année 1933 et le 1 ^{er} semestre 1935.	ABATTE- MENT inscrits dans l'annexe III.
Bénéfices industriels et commerciaux .	2.350	2.342	12,5	293
Taxe spéciale (chiffre d'affaires)	126	126	12,5	16
Taxe d'apprentissage.	77	77	12,5	10
Bénéfices non com- merciaux.	170	198	6,25	13
Traitements et sa- laire	829	742	12,5	92
Impôt général sur le revenu.	1.670	1 372	14,5	200

1. Il semble d'ailleurs qu'il ait sous-estimé ces dégrèvements.

Ainsi il retomba à 6.503 millions, c'est-à-dire à un résultat identique à celui obtenu en partant de l'émission des rôles.

On ne saurait nier que cette concordance n'apparaisse pas fortuite et elle le restera tant qu'on ne pourra pas tabler sur une certaine constance du montant des rôles annuels pendant les quatre années nécessaires à l'apurement à peu près complet de l'un d'eux.

En effet, d'après les statistiques, le Rapporteur de la Commission des Finances du Sénat a montré que le recouvrement des impôts directs d'une année déterminée correspond en moyenne à l'apurement de 60 % des rôles émis au cours de cette même année, 26 % de ceux de l'année précédente, 9 % de ceux de la pénultième, 3 % de ceux de l'anté pénultième, et 2 % d'arriérés plus anciens. Les recettes d'une année sont donc fortement influencées par le volume des émissions de rôles de l'année précédente et ne comprennent qu'une partie des rôles émis au cours de l'année. Il apparaît donc hasardeux de les évaluer d'après une méthode uniquement fondée sur ces derniers. La conséquence logique de la réforme de 1934, à savoir l'adoption d'un nouveau mode d'évaluation des contributions directes, n'a donc pas été admise pour le budget de 1936.

Si, malgré cette dernière remarque, l'évaluation des impôts directs présente dans ce budget des innovations remarquables, celle des impôts indirects est beaucoup moins originale. Considérant ici que la matière imposable était tout entière du domaine de l'avenir, le Gouvernement a pensé qu'on ne pouvait pas faire usage de coefficients représentatifs du mouvement économique qui auraient été largement arbitraires. Il a simplement

cherché à rapprocher la période de base et au lieu de prendre l'année pénultième 1934, il a choisi les douze mois antérieurs au 1^{er} juillet 1935, considérant que, pendant l'année 1936, l'activité économique serait équivalente à celle de cette période 1^{er} juillet 1934-1^{er} juillet 1935.

Le Gouvernement a donc escompté, sinon une reprise, du moins une cristallisation de la situation économique au niveau de juin 1935. Malgré la diminution de 1 milliard des estimations que ce décalage a provoqué la Commission des Finances de la Chambre a relevé ici le reflet d'un certain optimisme, puisque les recouvrements des impôts indirects en juillet, août, septembre, octobre 1935 étaient inférieurs de 361 millions à ceux de la même période de 1934. Le Gouvernement a prétendu avoir corrigé la règle de la pénultième, « non point dans le principe de son automatisme mais dans le choix de la période qui sert de base ». Il est exact qu'un certain automatisme demeure mais il est également vrai que rien ne subsiste plus de la pénultième qui s'est toujours refusée à permettre des prévisions « serrant » la réalité. En fait, l'avantage de ce rapprochement de la période de base est de mettre en évidence dès son apparition une atténuation de la crise, en la faisant apparaître très rapidement par des plus-values qui se révéleront beaucoup plus vite puisqu'il n'y aura pas à « amortir » un décalage excessif entre les évaluations et les résultats avant de constater la reprise.

L'application de l'ensemble des méthodes à la prévision des recettes a permis d'abattre le total des évaluations, comparativement à celles des précédents budgets,

d'un peu plus de 20 %. Cet effort n'a pas été vain. Si le budget de 1936 se solde encore par l'important déficit de 7.774.000.000 francs, celui-ci est principalement dû aux excédents de crédits (5.149 millions) alors que les moins-values aux recettes ne sont que de 2.625 millions, ce qui correspond à une erreur de prévision en trop, de 6,4 % (en 1935 : erreur, 17 %).

Cependant, le Gouvernement ne faisait qu'un essai. L'esprit de cette expérience est clairement exprimé dans ce passage de l'exposé des motifs :

« Nous nous sommes volontairement bornés à faire œuvre simple, susceptible d'une application immédiate et automatiquement renouvelable dans le cadre du travail administratif habituel.

« Le choix de ces coefficients n'a revêtu ni rigueur doctrinale, ni prétentions scientifiques ; aussi n'offre-t-il qu'une valeur expérimentale, fondée sur l'application rétrospective qui en a été faite aux années passées et qui pourra s'accroître dans l'avenir de tous les enseignements de l'usage.

« En tout état de cause, ce système aura l'avantage de conférer désormais un caractère automatique, précis et impersonnel aux chiffres qui prétendaient traduire jusqu'à ce jour l'effet des fluctuations économiques sur le recouvrement des impôts directs. »

En définitive, si, en matière d'évaluation des impôts indirects, les méthodes restaient encore à trouver, un pas en avant avait été fait vers le perfectionnement de nos procédés de prévision.

Et plus encore que la technique nouvelle, l'état d'esprit des préparateurs permettait d'augurer favorablement de l'avenir. On pouvait espérer une solution éclec-

tique, suffisamment proche de la réalité économique pour être précise et suffisamment automatique pour éliminer l'arbitraire. Si le budget de 1937 marque l'extension des coefficients à l'ensemble de nos évaluations budgétaires, il en fait ressortir également les dangers.

§ 2. LES MÉTHODES D'ÉVALUATION DU BUDGET DE 1937

Le problème de l'évaluation des recettes se présentait particulièrement difficile en 1936. Trois facteurs principaux introduisaient des éléments d'incertitude dans les prévisions.

Il était tout d'abord impossible de traduire dans les évaluations budgétaires les conséquences du projet de réforme fiscale arrêté postérieurement à celles-ci. Seules un certain nombre des dispositions de la réforme furent chiffrées dans le projet de budget et incorporées aux prévisions de 1937. C'est le cas des mesures de contrôle fiscal en matière de bénéfices industriels et commerciaux et d'impôt général sur le revenu, du nouveau barème de l'impôt général sur le revenu, de la taxe exceptionnelle et de la taxe annuelle sur les réserves et de quelques dispositions en matière d'enregistrement et de contributions indirectes.

En second lieu, la réforme monétaire d'octobre 1936 allait logiquement influencer les rendements fiscaux ; en fait, estimant qu'elle entraînerait une diminution de l'écart entre les prix de gros et de détail, c'est-à-dire l'assainissement de la situation économique du pays, c'était une amélioration des recouvrements budgétaires qui était attendue.

Enfin, la politique d'expansion économique du gou-

vernement, favorable à l'accroissement du pouvoir d'achat des classes salariées par l'extension et l'accélération des grands travaux, devait provoquer une reprise économique « génératrice de plus-values fiscales, dans une proportion par hypothèse difficile à fixer ¹ ».

Un tel concours de circonstances exceptionnelles légitimaient à nouveau l'abandon de la règle de la pénultième année.

Plus que jamais, une exacte appréciation de la tendance économique et de ses répercussions sur les rendements fiscaux devait être à la base des évaluations. Dans ce but, il fallait distinguer suivant la nature des impôts pour adopter les méthodes les plus propres à chacun d'eux.

En ce qui concerne les impôts directs, on a cherché, en tenant compte de l'amélioration économique probable que traduira le dernier semestre de l'année 1936, à prévoir quel serait, sur les rôles à émettre en 1937, l'influence de l'accroissement du pouvoir d'achat. Il était également normal de s'attendre à une facilité plus grande de recouvrement des rôles due à l'aisance monétaire.

Le premier stade de l'évaluation a été réalisée de la façon suivante : le chiffre de base a été, comme chaque année, le dernier montant connu des rôles émis, c'est-à-dire celui de 1935, et trois corrections y ont été apportées. La première avait pour objet de tenir compte des changements réalisés depuis cette époque dans la législation. C'est la correction d'usage. La seconde traduisait les répercussions du projet de réforme fiscale en

1. Exposé des motifs.

cours, tel que l'avait conçu le Gouvernement. La troisième, enfin, marquait l'influence de la reprise économique : « Il a paru légitime pour l'impôt sur les bénéfices industriels, sur les traitements et salaires et sur les bénéfices des professions non commerciales et pour l'impôt général sur le revenu, de tenir compte, d'une façon d'ailleurs très légère, du regain d'activité dont aura bénéficié au cours de ces derniers mois l'exercice 1936 ¹. »

On procéda d'une façon absolument similaire à 1936. Pour l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux, l'étude de la variation des indices (prix de gros, de détail et coefficient général de la production) a permis d'escompter une majoration de 2,8 %, soit 58 millions par rapport aux rôles de 1935.

Pour l'impôt sur les traitements et salaires, la hausse générale des salaires publics et privés, à partir de juin 1936, parut justifier une majoration de 5 %, soit 32 millions. Enfin, on constata comme l'année précédente que le montant des rôles de l'impôt sur les bénéfices des professions non commerciales et l'impôt général sur le revenu était lié à celui de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux. L'évolution économique agit sur les bénéfices des professions non commerciales avec une amplitude deux fois moindre que sur les bénéfices commerciaux : on prit donc le coefficient de majoration 1,4 %. Quant à l'impôt général, on estima d'après les résultats des dernières années qu'à une majoration de 2,8 % pour les bénéfices industriels et commerciaux, correspondait une majoration de 3,25 % (exactement comme en 1935, où on avait établi la concordance entre

1. Exposé des motifs.

le fléchissement de 1 % pour l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux et 1,16 % pour l'impôt général sur le revenu).

Le tableau suivant montre le processus d'évaluation parcouru :

Corrections pour :

DÉSIGNATION	ROLES ÉMIS pour 1935.	MODIFICATIONS de législation.	RÉFORME FISC. Projet gouvern.	REPRISE économique.	ÉVALUAT. pour 1937.
B. I. C.	1.810 000.000	+276 000 000	+ 40.000 000	+58.000.000	2.184m.
I. G. R.	1.162 000.000	+ 22.000.000	+790.000.000	+ 54 000 000	2.028m.
B. agr.	16.000 000	—	—	—	16m.

Nous avons reproduit l'évaluation des bénéfices agricoles ; nulle correction n'y a été apportée, cet impôt reposant, on le sait, sur une matière imposable forfaitaire déduite de la valeur locative cadastrale, demeurée fixe entre les deux exercices. Ayant ainsi calculé le montant des rôles à émettre au titre de 1937, le Gouvernement devait alors chiffrer le montant des recouvrements à effectuer pendant la dite année. Contrairement, en effet, à l'attitude adoptée en 1935, il avait décidé avec raison d'établir des prévisions conformes aux nouvelles règles comptables (gestion) et de substituer les prévisions de recouvrement à celles des émissions de rôles. Malheureusement, il montra à cette occasion un optimisme qui devait à l'époque paraître excessif.

Il pensait en effet qu'un retour à la prospérité doit s'accompagner très normalement d'une plus grande facilité pour les contribuables à solder leurs impôts directs. Aussi, étant donné les pourcentages établis pour 1936 (60 % des rôles émis pendant l'année, 26 % de ceux de

la première année avant, 9 % de ceux de la deuxième année avant, 3 % de ceux de la troisième année), il décida de majorer arbitrairement la proportion des recouvrements probables sur les rôles de 1936 et 1937, portée respectivement de 26 % à 27 % et de 60 % à 63 %. Les rentrées des dix premiers mois de 1936 (impôts directs) étant de 3.769 millions (évaluation : 6.503 millions), la Commission des Finances de la Chambre, bien qu'espérant cette reprise économique fit à juste titre des sérieuses réserves (un peu excessives peut-être étant donné la cadence irrégulière des rentrées en cette matière).

D'ailleurs, la majoration par application des coefficients était de 150 millions et celle pour tenir compte de l'accélération des recouvrements également très légère. Il est assez difficile, étant donné les mesures fiscales et monétaires prises pendant l'exécution de ce budget, d'affirmer si les prévisions étaient justes.

En fait la plus-value fut de 1.386 millions sur les évaluations (recouvrements : 6.815 millions).

Signalons en terminant qu'une modification était apportée à la présentation dans l'état C ; les évaluations pour tous les impôts sur le revenu d'une part et les anciennes contributions et taxes assimilées de l'autre étaient inscrites en deux seuls chiffres globaux.

C'est également le caractère global de la majoration qui constitue une des innovations du projet en matière d'impôts indirects. L'application des coefficients pour tenir compte des fluctuations économiques, qui n'avait pas encore été tentée pour 1936, est réalisée pour 1937.

Le chiffre de base est toujours fourni par les résultats connus de la période de douze mois la plus rappro-

chée, en l'espèce celle du 1^{er} juillet 1935 au 30 juin 1936. Trois corrections y sont apportées comme en matière d'impôt direct¹ :

La première, pour tenir compte des mesures légales ou réglementaires qui n'ont pas joué, ou joué pour partie seulement pendant la période de base, pour traduire également la non-bisextilité de 1937 ; la deuxième, pour traduire certaines répercussions du projet de réforme fiscale ; la dernière, enfin, se présente sous forme d'une « majoration globale pour tenir compte des nouvelles conditions économiques et monétaires ».

Cette opération comporte elle-même trois approximations successives ; la détermination des coefficients de majoration applicables aux impôts indirects, puis la correction de la majoration précédente en fonction de l'évolution des prix et de la conjoncture économique dans la période qui a précédé la dévaluation, enfin une correction complémentaire pour développement des programmes de grands travaux et divers facteurs secondaires.

Une sélection est faite parmi les impôts, dont l'évaluation globale, avec les seules corrections techniques, monte à 25.786 millions. Certains de ces impôts méritent en effet un examen spécial de l'incidence particulière que peut avoir sur eux la réforme monétaire. Ce sont essentiellement la taxe sur le chiffre d'affaires, l'impôt sur les opérations de Bourse, l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières, et les droits de douanes à l'importation (et taxes à l'importation de produits contingents).

1. Remarquons ici combien les méthodes sont devenues identiques pour les deux catégories d'impôts.

Le surplus des impôts indirects forme, quant à l'évaluation, une masse indifférenciée.

Le Ministre des Finances a estimé qu'une source de renseignements précieux était fournie par les conséquences économiques et fiscales de la dévaluation belge. Il a relevé une « certaine analogie » quant au taux de dépréciation des monnaies entre les dévaluations belge et française. Si on prend une période de trente mois allant pour la Belgique du 1^{er} janvier 1934 au 30 juin 1936 et pour la France du 1^{er} juillet 1935 au 31 décembre 1937, la dévaluation y occupe chronologiquement la même place. Aussi le parallélisme dans les événements doit-il se retrouver dans les résultats : le passage de la période 1^{er} juillet 1935-30 juin 1936 à l'année 1937 pour la France doit fournir les mêmes augmentations de rendement que celles contrôlées en Belgique entre 1934 et la période 1^{er} juillet 1935-30 juin 1936. Le coefficient de majoration prévu pour la masse indifférenciée des impôts indirects en France sera donc le coefficient d'augmentation réellement constaté en Belgique, à savoir 8,6 %. Le montant de cette masse étant de 10.577 millions, le supplément de recettes sera de 910 millions.

Quant aux autres impôts, des coefficients particuliers à chacun d'eux sont déterminés. Celui relatif à la taxe sur le chiffre d'affaires est égal au pourcentage d'amélioration du rendement de la taxe de transmission belge entre les deux périodes ci-dessus, c'est-à-dire 21,7 % (supplément : 1.242 millions). De même, le coefficient a été fixé à 5 % pour les droits à l'importation.

Pour l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières, les répercussions de l'évolution économique ne pouvant se faire que très faiblement sentir dans les bilans qui

donnent lieu aux distributions servant de base à l'impôt en 1937, aucune majoration n'est prévue en ce qui concerne les réserves des sociétés françaises. Par contre, les revenus des valeurs étrangères payés en monnaies qui n'ont pas suivi notre dévaluation, seront automatiquement augmentés en francs des 28 % de chute de notre unité monétaire. Il a paru enfin « légitime » d'adopter un coefficient de majoration de 50 % pour le produit de l'impôt sur les opérations de Bourse.

Ces diverses majorations donnaient un total de 2.631.500.000 francs. Elles traduisaient en fait les conséquences de la réforme monétaire.

Mais le Gouvernement observa que celle-ci, contrairement à la réforme belge, avait été précédée par « une période de reprise économique mondiale qui ne peut manquer d'ajouter une influence propre, d'ores et déjà acquise, à l'influence future de la dévaluation ». En effet, les prix de gros et de détail avaient marqué une stagnation et même une tendance à la baisse en Belgique jusqu'en mars 1935. En France, entre la période de base (1^{er} juillet 1935-30 juin 1936) et la dévaluation, les prix s'étaient progressivement¹ élevés. Il y avait donc lieu d'apporter à la majoration précédente une correction pour traduire cette évolution de la conjoncture économique. Le Gouvernement admit alors que les recouvre-

1. L'indice des prix de gros dont la valeur moyenne pendant la période de base (juillet 1935-juin 1936) était 360 passe en juillet 1936 à 388, en août à 395, en septembre à 407, en octobre (après la dévaluation) à 452, puis à 473 en novembre.

Celui des prix de détail : moyenne de base, 431 ; 446 en juillet, 460 en août, 480 en septembre, 504 en octobre, 520 en novembre.

Celui de la production industrielle a retrouvé en novembre 1936 sa valeur moyenne de la période 1935-1936.

ments budgétaires sont proportionnels aux variations du volume de la production et qu'ils sont affectés trois fois plus par le mouvement des prix de détail que par celui des prix de grès ¹.

En France, dans la période entre l'année de base et la dévaluation (septembre 1936), l'évolution économique avait déjà apporté aux ressources budgétaires une amélioration de 11,7 %.

« Ainsi nous estimons nécessaire de chiffrer nos augmentations probables des recettes, non pas seulement au montant qui se dégage de la comparaison brute avec les résultats constatés en Belgique, mais à ce montant majoré dans la proportion du progrès constaté en France, au cours des mois qui ont précédé la dévaluation du franc. En négligeant ce facteur, on méconnaîtrait les efforts accomplis avant la réforme et on semblerait systématiquement ignorer l'orientation nouvelle du mouvement des prix dans le monde ². »

En conséquence, le Gouvernement, constatant qu'en Belgique les ressources budgétaires ont été augmentées dans les douze mois suivant la dévaluation de 19,7 %, et en déduisant que les mouvements économiques constatés en France avant la dévaluation représentent $\frac{11,7}{19,7} = 3/5$ des mouvements qui ont été, en Belgique, la conséquence de la dévaluation et la cause des plus-values budgétaires, augmente des 3/5 la majoration globale précédente ; le supplément de recettes prévu est donc porté à 4,210 millions.

Enfin, une dernière correction complémentaire est des-

1. Constatation inverse pour 1936, p. 243.

2. Exposé des motifs.

tinée à traduire les conséquences fiscales de l'intensification du programme des grands travaux en 1937 et de l'accroissement des commandes concernant la Défense Nationale, des décrets du 2 octobre 1936 portant réajustement de certains droits de douane postérieurement à l'établissement des prévisions, et de l'accélération des recouvrements des arriérés, principalement en matière de taxe sur le chiffre d'affaires (contrôle des recouvrements, aisance des entreprises, assouplissement de l'administration). Tout ceci est évalué directement et en définitive la majoration globale est arbitrée à 4 milliards 250 millions ¹.

Les modes d'évaluation du projet qui viennent d'être décrits permettent de considérer le budget de 1937 comme ayant consacré l'application la plus générale qui se puisse faire du système des coefficients. A la fois d'une application généralisée à l'ensemble des évaluations budgétaires et spécialisée pour chaque cas d'es-

1. Cette majoration globale fixée dans la loi de finances à 4.100 M. n'était pas comme nous l'avons signalé, ventilée entre les différents impôts. La loi de Finances en avait prévu la répartition par décret (art. 20) et, en fait, un décret du 29 janvier 1937 la réalisa « sur la base des éléments retenus lors de la préparation du projet de budget ».

Cette somme (augmentée de 111M. retranchée de l'évaluation du produit des droits à l'importation) fut ainsi distribué :

1. *Impôts et revenus.*

	Millions.		Millions.
Enregistrement	382	Contributions indi-	
Timbre	260	rectes	650
Opérations de Bourse .	100	Chiffre d'affaires. . .	1 998
Impôt sur le revenu des		Taxes indirectes spéc.	519
valeurs mobilières. . .	165	Sucres et saccharines .	115

2. *Monopoles et exploitations indirectes.*

Produits recouvrés par les Receveurs des Contributions Indirectes : 22 millions.

pièce, ce système révélait toute la souplesse dont il était susceptible. D'autre part, l'emploi de ces coefficients, les éclaircissements donnés par leurs calculs, la constance des relations entre les indices, revêtent le système, malgré une indiscutable part d'empirisme, d'un caractère scientifique certain. Il aurait dû marquer par suite un recul de l'arbitraire. C'est ainsi du moins que le présente le Gouvernement. « Nous avons préféré, écrit-il à propos des impôts indirects, à l'évaluation ligne par ligne du montant des plus-values probables pour l'année 1937, un calcul d'ensemble fondé sur des statistiques d'ordre général, pour éliminer par l'automatisme d'une méthode ce qu'aurait pu avoir d'arbitraire le simple choix d'un chiffre global de plus-value. »

En réalité cette apparence séduisante ne devait pas faire illusion sur les défauts assez graves de la méthode employée. Celle-ci était à la fois insuffisante et tendancieuse.

La méthode était insuffisante en ce qu'elle ne tenait pas compte de la complexité des faits, de toutes les actions et inter actions susceptibles d'agir sur les rendements fiscaux¹.

Le Rapporteur de la Commission des Finances du

1. Le postulat de la base était excessif ; les conséquences d'une dévaluation ne se mesurent pas seulement au degré de dépréciation de la monnaie. Un rôle énorme est joué par l'atmosphère dans lequel se déroule l'opération. Ceci fait apparaître aussitôt de sérieuses différences entre la dévaluation française de septembre 1936 et la dévaluation belge ; celle-ci fut réalisée en effet sans atteinte à la paix sociale et même à l'activité nationale ; des économies substantielles, de judicieuses mesures de contrôle sur les banques, l'absence d'échelle mobile, les prix de détail étant restés longtemps stables, ont permis de tirer le profit maximum de cette opération. Les conditions ne furent pas les mêmes en France.

Sénat a reproché au Ministre des Finances de traiter l'économie nationale comme un système de mécanisme soumis aux lois de la composition des vitesses. Cette application brutale de lois mathématiques dans un domaine où tant de facteurs, tant d'impondérables peuvent modifier le déroulement des faits met en valeur le côté superficiel et incomplet de la méthode. « A cet égard, ajoute M. Abel Gardey, nous ne pouvons que manifester la plus entière réserve vis-à-vis de déductions tirées d'un calcul, ingénieux peut-être, mais bien fragile en son apparente rigueur. » Il est exact d'ailleurs qu'il sera toujours vraisemblablement impossible de tenir compte de toutes les répercussions des conditions économiques sur les rendements fiscaux et que, dès que l'on cherche à éviter l'évaluation directe par l'emploi de procédés à base statistique, on ne peut guère s'attacher qu'aux grandes lignes de l'évolution. Il faut nécessairement simplifier pour permettre une utilisation pratique.

Ce qui est plus grave, c'est le caractère tendancieux des évaluations que la méthode des coefficients ne peut guère que favoriser. Il y a, sous ces apparences scientifiques, une forte dose d'arbitraire. Les Commissions des Finances n'ont pas eu de peine à déceler les inexactitudes volontaires contenues dans la comparaison entre les effets des deux dévaluations belge et française, qui est l'idée maîtresse des conclusions du Ministre des Finances. Elles se sont refusées à admettre la majoration supplémentaire destinée à tenir compte de l'évolution de la conjoncture avant les dévaluations. Si le courant de hausse des prix de gros et de détail en France depuis 1935 est indiscutable, s'il est exact que les recouvre-

ments budgétaires de droits *ad valorem* varient proportionnellement à l'activité économique et aux indices des prix, l'influence des prix de détail étant supérieure à celle des prix de gros, il faut reconnaître que ces mouvements en France sont le résultat de la hausse des prix de gros mondiaux, ce qui a joué aussi en Belgique et que par suite de la dévaluation en France ne peut avoir des conséquences aussi importantes qu'en Belgique. Il faudrait pour cela que les prix mondiaux continuent à croître avec la même vitesse et dans la même mesure. Or, le Gouvernement a toujours refusé d'admettre que cette hausse ne puisse être limitée. Elle serait de plus génératrice d'un accroissement des dépenses de l'Etat qu'il aurait fallu parallèlement prévoir. La majoration des 3/5 n'apparaît pas fondée. On ne saurait trouver d'exemple plus frappant des erreurs volontaires auxquelles peut donner lieu cette méthode et de la facilité redoutable avec laquelle il est possible de les dissimuler.

Les résultats provisoires de l'année 1937 firent apparaître une plus-value de 1.386 millions sur les évaluations des Contributions directes et de 1.469 millions sur celles des contributions indirectes. Mais ils ne permettent pas de considérer comme inexacts les critiques précédentes, les événements économiques et monétaires et les réformes sociales ayant en 1937 largement influencé l'exécution du budget en cours.

En particulier, la critique de la méthode des coefficients, qui en fait ressortir le caractère mathématique, peu adapté à la complexité des choses, prend une force particulière dans les périodes extrêmement agitées de la conjoncture économique et monétaire. Ceci explique

pourquoi le Ministre des Finances, dans la préparation du budget de 1938, tout en faisant une large place dans ses procédés de calcul à l'utilisation des indices, a préféré évaluer directement chaque ligne de recettes pour en déterminer le montant avec le maximum de chances d'exactitude.

§ 3. MÉTHODES D'ÉVALUATION DU BUDGET DE 1938

Le souci de serrer le plus près possible la réalité a conduit le Ministre des Finances à supprimer toute majoration globale en appréciant pour chaque ligne de recettes les possibilités de développement de la matière imposable. Sous réserve des caractères propres à chaque impôt, les mêmes procédés se retrouvent dans l'évaluation des recettes. Cependant les particularités de recouvrement des impôts directs entraînent nécessairement des particularités dans leur méthode d'évaluation.

Les impôts sur le revenu frappent les revenus réalisés en 1937 mais « de même que la conjoncture économique ceux-ci sont en pleine évolution ». « On ne pouvait donc se contenter pour évaluer le produit de l'impôt de retenir comme les deux années précédentes certains coefficients simples traduisant les fluctuations économiques. Ceux-ci valent surtout en période de stabilité relative des prix et de l'activité ¹. »

Les écarts accusés par les indices atteignant une certaine amplitude, il était dangereux d'utiliser ces derniers sans correction. L'application pure et simple des coefficients admis pour 1937 aurait amené un gonflement important des évaluations. Ainsi, pour la cédule

1. Exposé des motifs.

des bénéfices industriels et commerciaux, on aurait obtenu un accroissement de 50 % des bénéfices de 1935 et pour les revenus assujettis à l'impôt général sur le revenu, il aurait été de 60 %. « Admissible en principe, puisque les faits vérifient sensiblement depuis deux ans les évaluations budgétaires, ce gonflement a cependant paru trop considérable pour être retenu ¹. »

Malgré l'amélioration des recouvrements dans les derniers mois de 1937, le Gouvernement a préféré abandonner la procédure des coefficients et apprécier directement pour chaque impôt l'évolution de la matière imposable depuis 1935 jusqu'en 1937 ².

Le rendement de chaque ligne a donc été déterminé, soit en partant d'éléments connus et indiscutables comme l'accroissement des émissions de rôles de 1937 sur celles de la même période en 1936, soit en fonction d'indices en liaison directe avec le produit de l'impôt, comme ceux des traitements et salaires distribués, des prix et du coût de la vie. Enfin, une attention particulière devait être portée sur les répercussions et les modifications intervenues dans le système fiscal depuis la période de base. Celles-ci avaient été en effet extrêmement importante et, en particulier, le décret-loi du 8 juillet 1937, par la création de nouvelles taxes et le relèvement des taux, avait prescrit des mesures dont le produit (impôts directs et indirects) était évalué à 6.784 millions. Remarquons, à ce sujet, que les recettes provenant de ce décret-loi avaient été évaluées dans le rapport au Président de la République à 6.082 millions. La

1. Exposé des motifs.

2. Les revenus de 1935 sont frappés par les impôts directs de 1936, dont les recouvrements sont les derniers résultats connus.

différence des évaluations contenues dans le rapport et dans le projet de budget résulte, pour l'impôt général sur le revenu de l'accroissement du montant des rôles escomptés de 1938 sur 1937, pour les droits sur les ventes d'immeubles et fonds de commerce de ce que le nouveau tarif ne s'appliquera qu'en 1938, pour la taxe sur le chiffre d'affaires, enfin, de ce qu'elle est calculée de même dans le projet d'après les recouvrements probables en 1938.

Les rôles de la dernière année connue (1936) sont la base nécessaire des évaluations des impôts directs. Une double correction devait leur être apportée. Il fallait tenir compte, tout d'abord, des répercussions des variations de l'activité économique sur les revenus imposables depuis 1936, et, en deuxième lieu, traduire la conséquence des modifications législatives.

Seule, la première de ces deux corrections mérite d'être analysée. Elle s'effectua elle-même en deux étapes. On releva tout d'abord les répercussions déjà connues des fluctuations économiques sur le montant des revenus réalisés de 1935 à 1936 puis on apprécia l'évolution de ces revenus au cours de la période 1936-1937, en fonction du mouvement des indices et des autres renseignements fournis par la Statistique Générale de la France.

Ainsi, pour la cédule des bénéfices industriels et commerciaux, le chiffre de base (émission des rôles en 1936) était de 1.732 millions ; l'accroissement des revenus imposables entre 1935 et 1936, qui ressort de la comparaison des rôles (dont la différence est de 260 millions), correspond à un pourcentage de 15 %. La même comparaison faite au 31 juillet pour les années 1936 et 1937

fait ressortir une augmentation de 14,6 %. L'accroissement prévu de 1936 à 1937 a donc été arbitré à 15 %. Par suite la majoration, due à l'accroissement des revenus imposables entre 1935 et 1937, était de :

$$260 + (1.732 + 260) \times \frac{15}{100} = 559 \text{ millions}$$

c'est-à-dire correspondant à un pourcentage de :

$$(100 + 115) \times \frac{15}{100} = 32.25 \text{ } ^0\text{/}_0.$$

Voici à titre d'exemple le tableau des corrections faites pour l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux :

Pour 1936 les émissions s'élevaient à . . . 1.732 millions.

Corrections.

1 ^o Accroissement de la matière imposable entre 1935 et 1937	+	559	—
2 ^o Relèvement de taux par le décret-loi du 8 juillet 1937	+	382	—
3 ^o Contrôle et répression de la fraude . . .	+	15	—
4 ^o Modification, par décret du 25 août 1937, de la quote-part des frais et charges applicables aux revenus des capitaux mobiliers	+	30	—
5 ^o Exercice du droit de répétition qui a produit en 1936	+	227	—
Émission évaluée à		2.945	millions.

En ce qui concerne la cédule des traitements et salaires, une comparaison a été faite entre le montant global des salaires publics et privés en 1935, évalué d'après le résultat d'une enquête de M. Dugé de Bernonville ¹ et celui de 1937, en tenant compte des mesures

1. *Revue d'Economie Politique*, mai-juin 1937.

en faveur des fonctionnaires et de l'augmenttaion des salaires privés, telle qu'elle ressort de l'enquête effectuée en octobre 1936 par la Statistique Générale de la France ¹. Pour cette dernière cause seule, l'augmentation des salaires a été de 13 % à Paris et de 16 % en province entre octobre 1935 et octobre 1936. Aussi la majoration sur 1935 fut-elle arbitrée à 20 %. Quant à l'impôt général sur le revenu, on adopta le même procédé que les deux années précédentes ; on estima que le total des revenus imposés varie proportionnellement à celui des bénéfices industriels et commerciaux, de telle façon que, à une augmentation de 1 % de la cédule des bénéfices industriels et commerciaux, correspond une majoration de 1,16 % de l'impôt général sur le revenu.

Le coefficient d'accroissement a donc été fixé au taux de

$$\frac{32,25 \times 1,16}{100} = 37,41 \text{ } ^0\text{ } _0.$$

Cette règle apparaît à vrai dire empirique. Il résulte, en effet, des explications fournies à ce sujet que le fait dont on se réclame n'est qu'une constatation faite en 1936 sur les résultats de deux années. « Elle a donc toutes chances d'être purement fortuite et on courrait quelques risques à y voir une loi générale ². » Malgré cela, la constatation directe, substituée partiellement aux indices, a permis au Gouvernement d'éviter le gonflement aléatoire des prévisions et par suite les risques de moins-values.

1. Bulletin janvier-mars 1937.

2. Rapport Général au Sénat.

Une fois estimé avec prudence le montant des émissions à réaliser, il fallait évaluer les recouvrements probables pour obtenir un chiffre susceptible d'exactitude. Le Ministre des Finances établit dans ce but, plus simplement qu'il n'avait été fait en 1937, où la rapidité d'apurement des rôles avait été prise en considération, le pourcentage des recouvrements probables par rapport aux prises en charge nettes. Ce pourcentage s'était élevé à 72,7 % en 1935 et 73,1 % en 1936. Les résultats alors connus de 1937 laissaient espérer en fin d'année un pourcentage de 75 %. Escomptant alors « l'amélioration progressive des trésoreries », M. Bonnet retint pour 1938 un pourcentage d'apurement de l'ordre de 78 %.

Ceci étant, le calcul se fit de la façon suivante :

D'après les résultats actuellement connus : les restes à recouvrer au 31 décembre 1937	
représentent	2 282 millions.
Les titres de l'année 1938 (total des évaluations des émissions) s'élèvent à	9 384 —
Soit	<u>11.666 millions</u>

Il fallait également tenir compte des dégrèvements.

Étant donné l'amélioration des trésoreries particulières escomptée, on pouvait tabler sur un apurement plus rapide des rôles et prendre un pourcentage de dégrèvement inférieur aux années précédentes, à savoir environ 6,5 %, c'est-à-dire 750 millions.

Le montant des prises en charge nette étant de 10.916 millions, les recouvrements à attendre en 1938 étaient fixés à

$$\frac{10.916 \times 78}{100} = 8.514 \text{ millions.}$$

Il faut noter ce procédé plus simple pour tenir compte du système de la gestion. Réalisée en 1931, la réforme

ne modifia rien dans le budget de 1936. Par scrupule cependant, le Gouvernement établit alors l'identité des résultats entre la méthode ancienne (évaluation des émissions) et celle s'attachant aux recouvrements. En 1937, on utilisa des coefficients susceptibles de traduire l'apurement plus rapide des rôles afférents aux différentes années en les évaluant en quelque sorte ligne par ligne. En 1938, on applique un coefficient global à la totalité des prises en charge. Il y a évidemment possibilité d'arbitraire à la fois dans l'estimation des recettes à recouvrer et dans celui du pourcentage ; mais, par contre, c'est extrêmement simple.

Notons enfin qu'avec ce système d'évaluation des impôts directs, les répercussions de l'amélioration de l'activité économique sont envisagées une première fois pour l'estimation de l'accroissement des revenus imposables et une deuxième fois pour la fixation d'un pourcentage plus élevé d'apurement des rôles.

Au contraire, en matière d'impôts indirects, l'amélioration de la conjoncture n'est prise qu'une fois en considération.

En cette matière, le Ministre des Finances abandonne le procédé des majorations globales, qu'il estime justifiées dans un budget de transition, mais auxquelles il préfère, comme précédemment, l'évaluation ligne par ligne.

L'évaluation des impôts indirects, matière particulièrement sensible aux fluctuations économiques, s'avérait indiscutablement délicate. Une dévaluation nouvelle avait été réalisée, à laquelle l'économie du pays n'était pas encore adaptée. Les troubles monétaires, les difficultés économiques et sociales, auxquels le pays était

livré, ne permettaient pas de considérer la période des douze derniers mois connus (1^{er} juillet 1936-30 juin 1937) comme une base possible, car elle n'avait pas subi pleinement les répercussions des événements. Aussi, « malgré son désir de fonder des prévisions sur les résultats de douze mois consécutifs », le Gouvernement retint-il comme base les recouvrements opérés dans le premier semestre de 1937.

Pour passer à une prévision annuelle, il doubla le chiffre de base en y apportant les corrections nécessaires. Celles-ci, en dehors des modifications législatives, avaient pour but de tenir compte de ce que certaines taxes ont, du fait de leurs conditions d'exigibilité ou du rythme des affaires, des rendements inégalement répartis. Ces corrections furent d'ailleurs faibles (719 millions sur 29 milliards) ; il n'en reste pas moins qu'elles ouvrent une nouvelle marge à l'arbitraire.

Le Gouvernement procéda ensuite à l'évaluation ligne par ligne des plus-values que les conditions économiques de 1938 devaient normalement ménager par rapport à la période du premier semestre de 1937. Il fit de nouveau appel pour ce travail aux indices économiques : ainsi, pour les douanes, l'évaluation des indices indiqua une majoration de 109 millions ; pour la taxe à la production, une majoration de 1.415 millions ; dans ce dernier cas, on considéra d'abord que les recettes ayant servi de base à la taxe correspondaient à des affaires faites entre novembre 1936 et avril 1937 (par suite du décalage provoqué par le délai de comptabilisation des rentrées). Les indices de la Statistique Générale de la France, prix de gros, pour la période novembre 1936-avril 1937, donnaient un indice général moyen, pour

45 articles, de 512. Or, au début de septembre 1937, l'indice était passé à 605, en augmentation de 18 %. Cette majoration de 18 % fut retenue et elle peut être acceptée à la condition de considérer que le volume des transactions restera insensible aux variations des prix (d'ailleurs l'indice des prix de gros est à 620 le 16 octobre, 590 le 27 novembre et 594 le 11 décembre).

Pour l'impôt sur les revenus des valeurs mobilières, le développement de la matière imposable fut chiffré d'après le parallélisme entre l'évolution des revenus des valeurs mobilières et celle des bénéfices industriels et commerciaux (avec abattement de 100 % pour répercussion des distributions de réserves en 1936 sur les dividendes).

Les méthodes d'évaluation employées dans ce budget de 1938 ne peuvent guère faire l'objet que d'un exposé objectif puisqu'à l'heure où nous écrivons le budget entre à peine en exécution. Ce qui semble le plus marquant, c'est tout d'abord cet usage, clairement avoué, de l'évaluation directe. Plus de dissimulations sous des procédés plus ou moins mathématiques, de prévisions arbitraires. Devant les troubles récents et profonds de l'économie, seule une évaluation directe faite sincèrement pouvait donner des résultats satisfaisants. Le Ministre n'a pas rencontré sur cette question, en principe, d'opposition. « Tout en souhaitant vivement, écrit le Rapporteur au Sénat, que le rétablissement de conditions économiques stables permette de revenir bientôt à des procédés d'évaluation qui, malgré certains inconvénients, avaient du moins l'avantage de protéger les rédacteurs du budget contre la tentation des appréciations optimistes, la Commission des Finances ne pouvait qu'ap-

prouver ce souci de sincérité. » Il s'agit, en effet, d'une évaluation directe, mais solidement motivée par tous les renseignements susceptibles de l'éclairer. Un appel constant est fait aux indices économiques. Ceci montre à quel point ils ont désormais acquis droit de cité dans nos méthodes d'évaluation. C'est donc, en définitive, une évaluation directe modernisée, scientifique, en accord avec le progrès des études statistiques et par suite beaucoup moins arbitraire dans le fond qu'elle peut le paraître à première vue.

Enfin, ce budget de 1938 semble bien sonner le glas définitif de la pénultième. Restreinte d'abord dans son champ d'application, notre règle traditionnelle s'est vue corriger peu à peu de telle façon qu'il n'en reste aujourd'hui plus trace. Du dernier exercice connu aux douze derniers mois connus, le pas avait été souvent franchi. Voici maintenant que seuls les six derniers mois connus sont retenus comme période de base. Il n'est pas possible d'aller plus loin. Il est même vraisemblable qu'on reviendra, dès qu'une certaine stabilité se sera fait jour dans l'économie, aux douze derniers mois connus. Mais cette base n'a plus et n'aura sans doute plus de signification réelle puisque des corrections diverses viennent en modifier les données.

Et quoi de plus normal que cet abandon ?

La pénultième était une règle pour budget à équilibre facile et pays à économie progressive.

Le système des coefficients est né au contraire en période d'économie atteinte, descendante. Permettant de réduire les évaluations devant la persistance de la crise et de dégager des plus-values dès la renaissance de l'activité, cette méthode a trouvé dans les budgets

des dernières années un terrain d'élection et il est vraisemblable qu'à la faveur de ces circonstances elle ait pris dorénavant la place, à la fois de la pénultième, qu'elle a totalement remplacée, et de l'évaluation directe, qu'elle a perfectionnée.

CONCLUSION

Les méthodes d'évaluation budgétaire ont suivi l'évolution des techniques actuelles. Elles se sont à la fois perfectionnées et compliquées. Si l'Empirisme conserve ici sous la forme de l'évaluation directe un domaine d'où il ne semble guère possible de l'éliminer, le progrès des sciences statistiques, qui permet de donner aux enseignements du passé une valeur scientifique, a permis, et permettra surtout, l'élaboration de méthodes rationnelles.

Ces méthodes présentent une aptitude certaine à donner des résultats exacts car elles prennent en considération les phénomènes eux-mêmes dont dépendent les variations des rendements fiscaux. Elles n'en constatent pas seulement les effets ; elles en étudient les causes.

Mais ce perfectionnement a entraîné une complexité croissante des méthodes. A vrai dire, cette complexité tient surtout à ce que la structure de l'Economie et de la fiscalité est devenue elle-même infiniment plus sensible. Les variations cycliques de la conjoncture provoquent des fluctuations aussi fréquentes que profondes. Fluctuations si profondes que depuis quelques années la crise économique se survit, en quelque sorte, dans les crises monétaires, qui modifient l'étalon des valeurs et

introduisent un élément d'instabilité et d'incertitude qui rend toutes prévisions illusoires.

Il est cependant plus nécessaire que jamais de prévoir juste.

Nous avons dit plus haut l'importance de l'établissement de prévisions détaillées et exactes des recettes et des dépenses. Nous n'en retiendrons que deux raisons qui sont essentielles :

Il faut prévoir juste pour que l'équilibre réel du budget concorde avec l'équilibre du projet.

Il faut prévoir juste pour atténuer les répercussions des fluctuations économiques sur les finances publiques.

En ce qui concerne l'équilibre réel du budget, la question dépasse à vrai dire le cadre des méthodes d'évaluation ; celles-ci sont impuissantes à le réaliser, si la structure du système fiscal est telle qu'il soit impossible d'obtenir une concordance régulière entre les recettes et les dépenses.

Il faut malheureusement reconnaître à ce sujet que ces deux éléments varient plus ou moins en sens inverse.

Si les dépenses sont en grande partie obligatoires et incompressibles dans les budgets actuels, elles n'en subissent pas moins très fortement les effets de la conjoncture. Les périodes de crise provoquent une élévation certaine de leur montant, principalement des dépenses à caractère social, dont la part prend chaque jour une ampleur plus grande. Or ces mêmes périodes entraînent des chutes sensibles dans le rendement des impôts.

Inversement si la prospérité se traduit rapidement par des augmentations de recettes, elle tend à diminuer le montant des dépenses pressantes et par suite à créer

une marge de ressources supplémentaires dont l'emploi risque d'être bien souvent malheureux.

Comment pallier ou atténuer cet état de choses dont dépend en définitive la situation financière et monétaire de l'Etat ?

Deux solutions semblent possibles sur le plan financier : L'équilibre budgétaire peut être recherché pour chaque exercice ou n'être poursuivi que sur plusieurs années.

La régularité et la durée relativement constante des cycles économiques rend acceptable l'idée d'assouplir la conception de l'équilibre budgétaire et d'admettre parallèlement aux cycles économiques des cycles budgétaires.

Ceci permettrait la réalisation d'un équilibre final, à l'achèvement du cycle, les déséquilibres annuels — excédents ou déficits — devant normalement se compenser.

L'équilibre du budget serait en quelque sorte le résultat d'une série d'opérations à long ou plutôt à moyen terme : les déficits apparaîtraient et la dette se développerait pendant les années de dépression économique, tandis que les plus-values et l'amortissement de la dette seraient réalisés durant les années de prospérité. Une série de budgets annuels seraient ainsi groupés de façon à obtenir un plan financier correspondant à un cycle prospérité-dépression ¹.

Une telle formule s'accommoderait parfaitement d'un système fiscal invariable. Le rendement de l'impôt

1. M. A.-E. BUCK, *The Budget in Governments of Today*. New-York, 1934, p. 118, citant un article de M. S. E. Leland avec référence.

dépend en effet du taux et du volume de la matière imposable. Le premier point est déterminé par le législateur ; le second lui échappe et dépend des conditions économiques.

Si par conséquent le taux n'est pas modifié, en période de crise la matière imposable diminuant de volume ou de valeur, les rendements baissent et les dépenses ayant tendance à croître, les moins-values apparaissent ; en période de prospérité, au contraire, le rendement augmente plus que les dépenses indispensables et il en résulte des plus-values.

Il est facile alors d'imaginer un moyen quelconque d'accumuler les plus-values en période de prospérité pour les déverser dans les périodes de crise.

Il s'agit finalement d'une opération de trésorerie qui établirait la communication et l'équilibre entre les budgets successifs, une extension à une période plus longue du rôle normal du trésor en cours de l'année. L'idée est séduisante. L'expérience a été tentée, plus motivée par des raisons d'opportunité, il est vrai, que par des considérations théoriques.

En 1912 on imagina le « compte provisionnel », compte de trésorerie « sorte de réservoir où les exercices viendront : riches, déposer leurs excédents ; pauvres, trouver leurs ressources d'équilibre ¹ ». Le compte joua sur les budgets de 1912, 1913, 1914 et fut clôturé par la loi des finances du 15 juillet 1914. Des idées analogues ont été émises à l'occasion de chaque crise quand il est difficile d'équilibrer le budget. Que l'on parle de « budget de transition », de « dynamisme budgétaire », que l'on explique les dépenses comme nécessaires pour

1. M. Allix : *op. cit.*

remettre en marche l'économie, accroître le pouvoir d'achat et ainsi faire naître des plus-values, ces diverses suggestions s'inspirent de la même pensée.

Dans cette hypothèse, au fond, il n'est nullement besoin de méthodes d'évaluation perfectionnées. Il est admis que les dépenses excèdent les recettes en crise et, par suite, que l'évaluation du montant des recettes ne les limite pas. Le système fiscal n'est pas modifié. Ceci cadre assez bien avec des méthodes automatiques qui, selon les cas, donnent d'avance, on le sait, des plus-values ou des moins-values. Mais ces plus ou moins-values sont attendues. Elles sont la raison même du système.

Sans méconnaître la part de vérité contenue dans cette conception, le système est « un système de paresse financière qui consiste à se décharger sur la chance de circonstances favorables du soin d'assurer l'équilibre budgétaire et à dissimuler l'emploi des expédients en le présentant comme l'application d'une théorie ¹. » Il ne faut pas oublier que les excédents ont une affectation normale qui est l'amortissement de la dette. « Les appliquer aux besoins des budgets à venir, c'est frustrer le trésor au profit du budget ¹. »

Nous ferons observer également que l'adoption d'un système d'équilibre budgétaire étendu sur plusieurs années aurait pour effet d'affaiblir le contrôle du pouvoir législatif sur le gouvernement. La discussion et le vote du budget annuel, qui permettent chaque année au Parlement de se livrer à un examen serré de la politique gouvernemental, disparaîtraient ou perdraient leur importance.

1. M. ALLIX. *Op. citée.*

Cependant, la suggestion mérite d'être retenue : envisagée non plus comme une pratique destinée à remplacer totalement le budget annuel mais plutôt à permettre des prévisions plus lointaines, dans le cadre desquelles serait établi chaque budget, elle peut fournir d'excellents résultats et se révèle en parfaite concordance avec le rôle de direction de l'économie que l'Etat exerce de plus en plus. A cet égard, il faut d'ailleurs signaler un dernier danger : un plan financier à équilibre cyclique risque fort de faire passer le point de vue politique et économique avant le point de vue financier, dans les préoccupations des dirigeants.

Aussi la seule solution qui soit d'une saine gestion financière est-elle d'assurer l'équilibre chaque année.

Notons tout d'abord qu'elle conduit à la formule classique : modeler les recettes sur les dépenses. Mais cette solution exige l'application d'un système fiscal le plus propre à suivre ou à tempérer les fluctuations économiques.

A ce point de vue, deux facteurs sont nécessaires :

L'emploi de méthodes d'évaluation judicieuses ;

Une politique fiscale rationnelle.

Il est indispensable, tout d'abord, de mesurer quel sera le rendement des ressources telles qu'elles existent.

Il s'agit de savoir dans quel sens va se faire l'évolution des recettes. Etant donné le lien existant entre les rendements fiscaux et les fluctuations de l'activité économique, seule une méthode basée sur des indices économiques appropriés permettra d'établir les coefficients de dépression ou de progression dont il faut affecter, selon les cas, le mouvement des recettes.

Dans les périodes de prospérité croissante, ce procédé

conduira à faire état d'une augmentation des recouvrements pour l'année à venir et à dégager des plus-values prévisionnelles.

Dans les périodes de crise, en minorant les évaluations de recettes, on serre la réalité de près et on fait apparaître leur insuffisance. La méthode d'évaluation jouera ainsi le rôle d'un « mécanisme avertisseur par lequel on sera informé de la nécessité d'augmenter ou de la possibilité de réduire le taux de base des impôts dans le prochain budget, qu'il sera ainsi facile de régler avec le maximum de précision. »

Le procédé essentiel d'équilibre sera en effet la mise en œuvre d'une politique fiscale rationnelle. Suivant l'heureuse expression de M. Laufenburger, il sera possible de donner aux réformes fiscales un aspect cyclique et de procéder à des réformes, non pas seulement correctives, qui sont toujours plus ou moins tardives, mais préventives.

Ces mesures consisteront essentiellement à faire varier le taux des impôts pour obtenir le rendement nécessaire.

L'emploi des méthodes d'évaluation basées sur les coefficients se lie étroitement aux principes fixés en France par la réforme fiscale de juillet 1934, qui laisse chaque année aux Pouvoirs Publics le soin de faire varier les taux des impôts sur le revenu, qui ne sont pas fixés « ne varietur » mais dont elle s'est borné à définir les parités réciproques.

Le même système est en usage en Angleterre où le taux de l'Income Tax varie suivant les nécessités de chaque année.

Une telle formule, dont les avantages sont certains,

n'est cependant pas dépourvue d'inconvénients. Elle est éminemment favorable aux intérêts du Trésor par la souplesse et l'élasticité qu'elle confère aux rendements fiscaux, ce qui permet, en cas de nécessité, de demander l'effort indispensable pour équilibrer le budget et par leur adaptation stricte au montant des dépenses, elle tarit la source dangereuse des plus-values budgétaires. Le contribuable, par contre, est moins bien partagé ; s'il profite de temps à autre de dégrèvements, ceux-ci ne lui sont pas extrêmement précieux, survenant en période de prospérité et, par contre, les efforts qui lui sont demandés en période de crise lui sont toujours pénibles.

Il ne faut pas oublier enfin que, même si le choix des indices permet de déterminer avec une rigueur suffisante les revenus qui servent de base aux rôles à émettre, il y aura toujours une source de mécomptes dans le recouvrement puisque ce sera sur leurs disponibilités de l'année suivante que les contribuables acquitteront leurs impôts.

Malgré ces critiques inévitables, le système n'en apparaît pas moins logique et cohérent.

Quelle que soit, en définitive, la solution adoptée elle devra tenir compte de la plus grave menace qui pèse sur les finances de l'Etat, c'est-à-dire la Dette Publique. Pour lutter contre la charge qu'elle impose, la préoccupation des dirigeants doit être double : empêcher son accroissement et réaliser sa réduction. Malgré les nombreux systèmes proposés, ou mis en œuvre, seul l'amortissement facultatif au moyen des excédents budgétaires est logique. Il faut donc avoir un budget toujours en équilibre et dans les bonnes années en excédent pour pouvoir amortir.

A ce point de vue, les méthodes d'évaluation automatiques ne sont pas inefficaces, quoiqu'elles ne permettent guère que l'amortissement par loi de règlement, tandis que les méthodes des coefficients s'accordent avec l'amortissement par crédit ouvert au budget du Ministère des Finances.

Mais ici encore, il serait illusoire de penser que des méthodes soient suffisantes pour atteindre un tel résultat. Les techniques sont inefficaces si les hommes qui les utilisent n'ont pas la volonté persévérante d'atteindre le but fixé.

De leurs qualités d'esprit et de cœur, de leur compétence et de leur loyauté, de leur ténacité à résister à toute solution de facilité, de leur sagesse en un mot, dépend la bonne tenue des finances du pays.

VU :

Le Président de la thèse,

EDGARD ALLIX.

VU :

Le Doyen,

EDGARD ALLIX.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

ROUSSY.

BIBLIOGRAPHIE

I. — OUVRAGES GÉNÉRAUX

- ALLIX (E.). — *Traité élémentaire de Science des Finances et de législation financière française*, Paris, 1931.
- AUDIFFRET (Marquis d'). — *Le budget*, Paris, 1841.
- BONJOUR (Henry). — *Le budget du Reich*. Thèse Lyon, 1931.
- BOUCARD et JÈZE. — *Eléments de Science des Finances*, 1902.
- BUCK (A. E.). — *The Budget in Governments of Today*, New-York, 1934.
- DUBOIS. — *Evaluation des Dépenses et des Recettes dans le Budget de l'Etat*. Thèse, Rennes, 1902.
- DUBOIS. — *Etude sur le système belge en matière de budget de l'Etat*, 1904.
- CHICOS. — *La préparation du budget et le contrôle budgétaire aux Etats-Unis*, Paris, 1930.
- FOURRÉ-CORMERAY. — *L'évolution des Finances publiques en Grande-Bretagne depuis 1930*. Thèse, Paris, 1936.
- HECKEL (Max von). — *Das Budget*, Leipzig, 1898.
- JÈZE. — *Le budget*, Paris, 1910.
- *Science des Finances*, Paris, Giard, 1922.
- LACHAU. — *Un projet de budget*, Thèse, 1931.
- LEROY-BEAULIEU. — *Traité de Science des Finances*, Paris, Alcan, 1912.
- LESCURE. — *Des crises générales et périodiques de surproduction*, Paris, 1906 et 1932.
- MESNIL DU BUISSON (du). — *Le Budget de l'Etat*.
- NEIDL. — *Das Osterreichische Budget und Budgetrecht*, Vienne, 1927.
- NITTI. — *Principes de Science des Finances*, Paris, 1928.
- SAY (Léon). — *Dictionnaire des Finances*, 1889-1894.
- *Les Finances de la France sous la III^e République*, 1896.
- STOURM. — *Le Budget*, 1912.

VARIN. — *La préparation du budget en France et en Angleterre*, Paris, 1904.

II. — DOCUMENTS

Exposés des motifs des projets de loi portant fixation du budget général (en particulier 1823, 1852, 1854, 1856, 1883, 1914, 1920 à 1938).

Rapports généraux sur le projet de loi portant fixation du budget général (Chambre des Députés et Sénat).

Journal Officiel. : Situations résumées et détaillées des recouvrements mensuels opérés pour le compte de l'Etat.

Rapports du Comité des Experts sur la situation financière à la fin de 1932 (Janvier 1933).

Annual Reports of the Secretary of the Treasury on the state of Finances for the fiscal year ended June... (U. S. Government printing office Washington).

Le Bulletin de Statistique et de législation comparée publie les messages du Conseil Fédéral de la Confédération Helvétique ainsi que des renseignements annuels relatifs aux principaux budgets étrangers.

La Revue de Science et Législation Financière publie en particulier les Budgets Speech du Chancelier de l'Echiquier (dans la partie II : documents et chroniques financières).

Documents de la S. D. N. (en particulier, conférence pour la réduction et la limitation des armements, 1932).

Bulletin de la Statistique Générale de la France.

III. — ARTICLES DE REVUE — COURS — CONFERENCES

ALLIX (E.). — *Cours de doctorat*, 1935-1936.

— *Les méthodes d'évaluation budgétaire*. Conférence au Centre Polytechnicien d'Etudes Economiques, numéro février-mars-avril 1936.

— . Le projet de budget de 1925 (*Revue politique et parlementaire*, 10 novembre 1924).

ARNAUNÉ. — Le système budgétaire anglais (*Economiste français*, 11 avril 1885).

BOSC. — La préparation du budget aux Etats-Unis (*Revue de Science et Législation Financière*, 1924, p. 581).

BAUMGARTNER. — Cours de Finances Publiques (*Sciences Politiques*, 1935-1936).

DEROY. — Cours de législation budgétaire (*Sciences Politiques*, 1935-1936).

- DESSIRIER (J.). — Conjoncture budgétaire (*Revue d'Economie Politique*, avril 1933) et *Paris-Midi*.
- FRANOLIC (Vladimir). — Droit budgétaire yougoslave (*R. S. L. F.* de 1935, p. 533).
- JÈZE. — Chronique française (*R. S. L. F.* de 1904, p. 262).
— Les méthodes d'évaluation budgétaire. Le contenu du budget (*R. S. L. F.*, 1913, p. 33).
- LAUFENBURGER. — Fluctuations économiques et rendements fiscaux (*Revue Economie Politique*, janvier-février 1934).
- LEPELLETIER. — Chroniques étrangères (Angleterre) (*R. S. L. F.*, 1905, p. 116).
- LAFERRIÈRE. — Les contrôles budgétaires (*R. S. L. F.*, 1913, p. 247).
- MICHELSON. — Le droit budgétaire de l'U. R. S. S. (*Annales de Finances Publiques Comparées*, n° 3, 1937).
- LAURENT (Ch.). — Politique budgétaire (*Conférence aux Sciences Politiques*, 1910).
- NOLDE. — Le budget de l'Inde dans ses rapports avec la constitution (*Annales de Finances Publiques comparées*, n° 2, 1937).
- PEYSTER (de). — Cours de Finances Etrangères (*Sciences Politiques*, 1936-1937).
- VASILE-VASILU. — La politique fiscale du gouvernement fédéral américain pendant la dépression (*R. S. L. F.*, 1935, p. 557).
- DUGÉ DE BERNONVILLE. — *Revue d'Economie Politique*, avril 1933 et mai-juin 1937.
- Revue d'Economie Politique* : « Le Budget, la Trésorerie et la Dette Publique », p. *** (plaquette annuelle).
-

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION.	Pages. 1
-----------------------	-------------

PREMIÈRE PARTIE ÉVALUATION DES DÉPENSES

CHAPITRE PREMIER. — Les données du problème.	9
CHAPITRE II. — Les solutions pratiques.	28
I. — <i>En France</i>	29
II. — <i>A l'étranger</i>	49
Allemagne.	50
Belgique.	52
Angleterre et Indes Britanniques	55
Suisse.	59
États-Unis.	60
III. — <i>Conclusion</i>	62

DEUXIÈME PARTIE ÉVALUATION DES RECETTES

CHAPITRE PREMIER. — Les données du problème.	67
CHAPITRE II. — Les solutions pratiques.	83
Section I. — Évaluation directe	84
I. — Évaluation des recettes à l'étranger.	88
§ 1. Pays d'évaluation directe pure	89
Angleterre.	89

Portugal	96
Suisse.	97
États-Unis.	99
U. R. S. S.. . . .	106
Italie.	116
Allemagne.	121
§ 2. Pays d'évaluation directe tempérée	123
Allemagne avant 1914.	123
Russie Impériale	125
Turquie.	126
Roumanie.	127
Yougoslavie.	131
Tchécoslovaquie	131
Autriche	132
Hollande	133
Belgique.	134
II. — <i>Évaluation directe en France.</i>	141
Section II. — Les méthodes automatiques.	162
§ 1. Analyse	163
§ 2. Critiques et tentatives d'aménagement.	172
Section III. — Méthodes des coefficients	196
I. — <i>Méthodes des majorations.</i>	198
§ 1. Les majorations sous le second Empire	198
§ 2. L' « Expérience Léon Say » : les majorations de 1883 à 1885	203
II. — <i>Les prodromes des méthodes actuelles.</i>	211
§ 1. Les indices de conjoncture budgétaire	211
§ 2. Les prévisions mensuelles de recouvrement	228
III. — <i>Les méthodes des budgets de 1936-1937-1938</i>	237
§ 1. Les méthodes d'évaluation du budget 1936	239
§ 2. Les méthodes d'évaluation du budget de 1937 . . .	250
§ 3. Les méthodes d'évaluation du budget de 1938 . . .	263
CONCLUSION.	274
BIBLIOGRAPHIE	283

IMPRIMERIE
CH. HÉRISSEY
:: ÉVREUX ::